**Громадська організація**

 **«Фонд розвитку м. Миколаєва»**

**Проблеми дієвості безпосереднього народовладдя у селах і містах Миколаївщини**

Висновки аналітичного дослідження

Миколаїв

2016р

ЗМІСТ

І. Що таке демократія участі………………………………………….3

ІІ. Демократія участі у документах міжнародного права…………9

ІІІ. Нормативно-правовий аналіз

актів Центральних органів виконавчої влади

України у сфері демократії участі……………………………………13

ІV. Нормативно-правовий аналіз місцевих

нормативно-правових актів

у сфері демократії участі………………………………………………21

.

V. Застосування механізмів демократії участі

в процесі добровільного об’єднання громад

 в Миколаївській області………………………………………………37

VI. Рекомендації щодо запровадження

механізмів громадської участі………………………………………..42

**І. Що таке демократія участі.**

Демократія участі (демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою, тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації.

Головною відмінною ознакою демократії участі є те, що участь особи в суспільних процесах має бути саме безпосередньою, тобто член громади бере участь в управлінні громадою (державою) не через когось (іншу уповноважену особу чи орган), а сам особисто через відповідні механізми участі. Існує чітка межа між демократією участі та представницькою демократією, коли громадяни через свою участь у виборах комусь (особі чи органу) делегують повноваження здійснювати управління від їх імені.

Розвиток механізмів демократії участі фактично є визнанням недостатності механізмів представницької демократії, потреби їх доповнення та розширення з метою кращого врахування інтересів кожного члена громади. Разом з тим, демократія участі не може і не повинна підмінювати представницьку демократію – ефективне управління можливе лише за умови збалансованого поєднання цих двох видів демократичних механізмів. Демократія участі заснована на громадській участі, тобто на участі громадян (членів територіальної громади) у справах громади. У рамках громадської участі часто виділяють поняття політичної участі. Політична участь при цьому часто розуміється як один із можливих проявів громадської участі.

**Об’єктивні передумови громадської участі.**

Об’єктивною причиною прагнення громадян до участі у житті держави/громади є те, що громадяни мають власні та спільні інтереси, реалізація яких інколи утруднена чи неможлива без такої участі. Наявність інтересів породжує бажання впливати на владу, а для реалізації цього бажання потрібні відповідні механізми. З іншого боку, вже сама природа місцевого самоврядування передбачає участь членів громади в управлінні. Місцеве самоврядування є цілком особливою владою, вповноваженою одночасно і державою, і місцевою громадою: органи місцевого самоврядування мають автономність у розв’язанні місцевих проблем, однак при цьому діють виключно у рамках загальнодержавних законів.

***Місцеве самоврядування є цілком особливою владою, вповноваженою одночасно і державою, і місцевою громадою***

За результати своєї діяльності вони відповідають як перед громадою, так і перед державою. Таким чином, залежність місцевого самоврядування від громади, а отже від кожного члена громади є природною, безпосередньою. Як наслідок, цілком природною є участь громадян у місцевому самоврядуванні.

Стандартними і основними механізмами впливу громадян на владу є механізми представницької демократії: члени громади на місцевих виборах обирають своїх представників (депутатів, мерів тощо), уповноважуючи таким чином їх представляти інтереси усіх чи певної частини членів громади. Однак, як показує практика, представницька демократія не може повною мірою забезпечити інтереси громади, а, тим більше, кожного її члена. Головним обмеженням представницької демократії є те, що вибори відбуваються періодично, а тому і вплив громадян на владу через механізм виборів є не постійним, а періодичним. У період між виборами можливості такого впливу суттєво обмежені. Саме через ці обмеження – спочатку на рівні ідей, а згодом і на практиці активно поширюються підходи, засновані на уявленні про вирішальну роль конкретної людини, індивіда у суспільних процесах. Особливе значення демократія участі має на місцевому рівні і, насамперед, на рівні громади. Участь громадян у місцевому самоврядуванні – головний і найбільш масовий практичний вияв демократії участі. Разом з тим, важливою є також участь громадян в управлінні державою (у формуванні, впровадженні та моніторингу реалізації державної політики)[6].

**Рівні взаємодії влади з громадськістю.**

Один з найпростіших та найбільш поширених підходів був сформульований у 2001 році Організацією з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), за яким виділяють три основних рівні взаємодії влади з громадськістю: інформування, консультування та активна участь.

Інформування – надання інформації громадськості або зацікавленим групам чи організаціям, на які потенційно впливає відповідна політика. Цей процес є цілком однобічним – владу, за великим рахунком, не цікавить, як сприймається надана інформація і які думки має громадськість з предмету інформування. Разом з тим, інформування має дуже важливе значення, оскільки саме на ньому базуються наступні рівні взаємодії. Без належного інформування справжня громадська участь є неможливою. Але інформування – це ще не участь.

 Консультування – консультації з громадськістю у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади. Цей процес є також однобічним, оскільки влада самостійно визначає коло питань, з яких має намір консультуватися, а після отримання порад, пропозицій від громадськості – вчиняє з ними на власний розсуд.

Залучення – участь громадян та їх об'єднань за власною ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації, експертизі, моніторингу та оцінці. Цей тип взаємодії є двостороннім, а пропозиції, отримані владою у процесі залучення, мають бути розглянуті та/чи враховані за певною відомою процедурою. Саме це є запорукою зворотного зв’язку, а тому чим краще прописані згадані процедури, тим більшою є вірогідність реального врахування позиції громадськості, тим реальнішою є сама участь. Без зворотного зв’язку навіть залучення не перетворюється на реальну участь.

**Механізми (форми, види) демократії участі.**

Провести чітку межу між механізмами демократії участі та іншими виявами громадянської активності інколи доволі складно. Насправді досить багато форм громадянської активності мають ознаки, за якими вони можуть бути кваліфіковані як механізми демократії участі. Під механізмами демократії участі слід розуміти лише ті механізми громадянської активності, які передбачають реагування влади у певний визначений спосіб. Інакше кажучи, формами демократії участі є лише ті види/способи участі громадян в управлінні, які мають певні правові наслідки. До такого переліку можна віднести (цей перелік не є вичерпним):

* референдуми;
* громадські ініціативи щодо рішень влади з місцевих питань;
* збори громадян за місцем проживання;
* громадські слухання;
* органи самоорганізації населення;
* громадська експертиза;
* громадські ради;
* консультації з громадськістю.

Для прикладу: мітинги, демонстрації – це механізми громадського впливу, але не механізми демократії участі. Влада може, однак не зобов’язана реагувати на них, і немає визначених нормативними актами способів/процедури такого реагування. Разом з тим, така процедура може бути визначена місцевим нормативним актом (якщо це не суперечить національному законодавству), і у такому разі вже матимемо справу з механізмом участі. Саме тому поряд з власне механізмами демократії участі доцільно розглядати (з відповідними застереженнями) інші методи/способи безпосереднього впливу членів громади на дії місцевої влади.

**Чому і влада, і громада мають бути зацікавлені у демократії участі?**

***У сучасному суспільстві державі стає невигідно і небезпечно не залучати людей*** ***до суспільних справ.***

Без запровадження механізмів демократії участі місцева демократія, у нинішньому її розумінні, є неможливою. Більш того, у сучасному суспільстві державі стає невигідно і небезпечно не залучати людей до суспільних справ. Тепер недостатній освітній і духовний рівень розвитку мас вже стає проблемою, доленосною для держави та самої еліти. Через залучення держава якраз може підвищити цей рівень та спрямувати активність мас у конструктивне русло.

**Вигоди для громади**:

* посилення відповідальності, підконтрольності та підзвітності влади;
* запобігання зловживанням, корупції, відриву влади від проблем/потреб громади;
* можливість більш ефективного вирішення проблем громади та якомога раціональнішого витрачання бюджетних коштів;
* можливість досягнення однакового чи подібного розуміння проблем громади, напрямків та шляхів їх вирішення;
* вироблення спільного бачення майбутнього громади, на яке будуть готові працювати усі гуртом.

**Вигоди для влади:**

* покращення власного іміджу за рахунок ефекту відкритості та залучення додаткового потенціалу/ресурсу: інтелектуального, фізичного, організаційного, а нерідко – й матеріально - технічного та фінансового;
* можливість оптимізації/покращення якості владних рішень;
* підвищення рівня поінформованості людей та розуміння ними реальних масштабів проблем, які доводиться вирішувати владі, досягнення ефекту причетності, а звідси – підвищення рівня лояльності членів громади до влади, спрямування енергії та ентузіазму мас у конструктивне русло;
* запобігання некерованій та деструктивній соціальній активності, посилення згуртованості, синергетичний ефект від спільних, спрямованих в одному напрямку зусиль влади та громади.

**Обмеження, недоліки та ризики демократії участі**

Як і кожен інструмент демократії, демократія участі має свої обмеження, недоліки, а практичне застосування механізмів участі пов’язане із суттєвими ризиками. Непоодинокими є випадки, коли під механізми демократії участі місцева влада маскує свої дії, які не мають нічого спільного ні з громадською участю, ні з демократією взагалі. Є ризик ухвалення некомпетентних рішень. Непоодинокими є випадки використання механізмів демократії участі з метою легітимізації владних рішень. Це найчастіше буває тоді, коли влада не має наміру слухати громаду, однак за процедурою мусить чи провести консультації з громадськістю, чи публічно відзвітувати. Поширеною є практика, коли влада заздалегідь ділить інститути громадянського суспільства на «свої» та «чужі», забезпечує собі дружнє оточення й, у підсумку, підтримку усіх своїх дій з боку такої «рафінованої» громадськості. У підсумку нинішня палітра громадської участі є дуже розмаїтою, містить як справжні, так і цілком штучні, неправдиві елементи. На практиці їх зазвичай досить важко відрізнити, а ще важче довести справжність тих чи інших проявів демократії участі, чи навпаки – викрити маніпуляції та брехню. Як наслідок – у нинішніх умовах дуже складно скласти правильне уявлення про дійсний рівень розвитку громадянського суспільства та про активність й результативність громадської участі.

***Поширеною є практика, коли влада заздалегідь ділить інститути громадянського суспільства на «свої» та «чужі», забезпечує собі дружнє оточення й, у підсумку, підтримку усіх своїх дій з боку такої «рафінованої» громадськості***

**ІІ. Демократія участі у документах міжнародного права**

**Загальна декларація прав людини.**

Ще у 1948 році у Загальній декларації прав людини було проголошено, що «визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру». Серед інших прав і свобод людини було визначено право на участь у суспільних справах та основоположний принцип, що випливає з цього права: урядування має базуватися на волі народу.

Стаття 21 цього документу світової демократії гласить:

«1. Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. … 3. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування». У Декларації, поряд із визнанням права безпосередньої участі людей в управлінні, головна вага покладається на механізми представницької демократії – вибори.

Подальший розвиток демократії показав все зростаючу важливість механізмів прямої участі, а тому акценти кожного наступного акта міжнародного права все більше й більше зміщаються у бік демократії участі. Європейська хартія МС та Додатковий протокол до неї про право участі у справах місцевого органу влади У Європейській хартії місцевого самоврядування, схваленій державами - членами Ради Європи у жовтні 1985 року та ратифікованій Верховною Радою України у 1997 році, положення стосовно демократії участі знайшли свій подальший розвиток. Вже у Преамбулі Хартії задекларовано, що «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи» та висловлена переконаність у тому, що «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні».

У статті 3 Хартії, у якій сформульована концепція місцевого самоврядування, міститься важливе застереження щодо того, що місцеве самоврядування, яке здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються, «ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.»

Тобто, представницька демократія жодним чином не може виключати чи обмежувати демократію участі.

У відповідності з Хартією одним із базових принципів є право громади самостійно на власний розсуд визначати структуру ОМС, встановлювати регламент, правила і процедури. Також у статті 5 Хартії прямо записано, що «зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом».

Слід, однак, зауважити, що в Україні імплементація положень Хартії йде не без проблем – як на рівні законодавчого регулювання, так і на рівні практичного запровадження. У 2009 році у міжнародному правовому регулюванні питань місцевої демократії було зроблено черговий важливий крок – держави - учасниці Хартії уклали Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. У цьому документі детально виписано принципи, зміст, форми, межі, та інші суттєві ознаки, а також гарантії такої участі.

Україна підписала цей Додатковий протокол у 2011 році. Однак, цей важливий документ, який мав би стати основою для подальшого розвитку національного законодавства у сфері місцевої демократії, на жаль досі так і залишається нератифікованим, про що Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи в черговий раз нагадав Україні у своїй Рекомендації 348 (2013) 6 .

**Орхуська Конвенція.**

25 червня 1998 року у м. Орхус (Данія) від імені України було підписано Конвенцію про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

**Доповідь моніторингового комітету Конгресу місцевих та регіональних влад 29-31 жовтня 2013 року.**

Цей міжнародний правовий акт має в Україні силу закону, оскільки він ратифікований Верховною Радою України ще у 1999 році. На практиці норми Конвенції, зокрема щодо участі громадян, як правило не застосовуються належним чином. У першу чергу, це спричинено тим, що як члени громади, так і представники влади у більшості випадків просто про них не знають. І якщо владі вигідно не знати Конвенції, то громадськості дуже потрібне знання й використання норм цього акта. Між тим, Конвенція чітко встановлює обов’язковість та визначає процедури консультацій з громадськістю з питань, що стосуються довкілля. На базі Конвенції наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України затверджене «Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля».

**Рекомендації Ради Європи та її структур.**

Рада Європи, заснована 5 травня 1949 року, є авторитетною міжнародною організацією, головною метою діяльності якої є сприяння забезпеченню прав людини, верховенства права, розвитку демократії та належного врядування, зокрема на місцевому та регіональному рівнях. На цей момент членами Ради Європи є 47 держав. Україна стала членом Ради Європи 9 листопада 1995 року, після більш як трирічного розгляду заявки на вступ, поданої у липні 1992 року. Головна мета всіх заходів співпраці між Радою Європи та державами-членами, зокрема й Україною полягає в тому, щоб сприяти країні в виконанні її статутних обов’язків як держави-члена Ради Європи. Кожна держава, підписуючи договори у рамках Ради Європи, добровільно бере на себе конкретні зобов’язання з метою зміцнення демократії, утвердження прав людини і верховенство права.

За час членства Україною підписано і ратифіковано 77 документів Ради Європи. Із цих документів (Резолюції, Висновки та Рекомендації ПАРЄ, Рекомендації КМ РЄ, Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад та інш.) і випливають зобов’язання України перед Радою Європи. З-поміж іншого, Україна взяла на себе низку зобов’язань щодо реформування відповідно до стандартів Ради Європи законодавства з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, а також запровадження доброго урядування на усіх рівнях.

Хоч усі документи Ради Європи мають рекомендаційний характер, однак їх невиконання є вкрай небажаним і тягне за собою, як мінімум, суттєве погіршення міжнародного іміджу держави. Також це може призвести до санкцій проти держави, яка порушує взяті на себе зобов’язання, аж до її виключення з Ради Європи.

**ІІІ. Нормативно-правовий аналіз актів Центральних органів виконавчої влади України у сфері демократії участі.**

**Конституція України.**

За Конституцією України держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Статтею 140 встановлено, що територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування і може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Цією ж статтею передбачено право членів громади на створення органів самоорганізації населення. «місцеве самоврядування є правом територіальної громади … самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. … Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.»

У статті 143 зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати (програмувати) власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет та контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання. «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально - економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а у чинній редакції від 28 червня 1996 року також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.» [1]

**Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».**

Закон розкриває описані вище конституційні норми та деталізує їх. Саме у цьому Законі визначено цілу низку важливих норм щодо засад та механізмів участі громадян в управлінні громадою.

Стаття 8 визначає загальні норми щодо загальних зборів громадян за місцем проживання.

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Стаття 9. Місцеві ініціативи.

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Стаття 13. Громадські слухання.

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Також у цьому Законі є низка інших положень, важливих для успішного запровадження механізмів демократії участі.

Статтею 6 територіальна громада визнається первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Стаття 75 встановлює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

2. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

3. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами. [2]

Інші акти чинного законодавства Деякі питання громадської участі, а також окремі механізми демократії участі та прямої демократії регулюються іншими законами. Серед головних можна назвати такі:

Закон України «Про органи самоорганізації населення»

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»

Закон України «Про звернення громадян» та деякі інші

|  |
| --- |
|  |

Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, яка спрямована на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства виходить, зокрема, з необхідності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, гарантії яких закріплені у фундаментальних міжнародних документах, насамперед Загальній декларації прав людини, [Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004) та відповідних протоколах до неї, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, інших міжнародних документах у цій сфері.

Проте аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави:

* зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством;
* недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
* механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізовуються;
* податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;
* більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;
* потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується.

Діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

**Завданнями реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є зокрема:**

* налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
* забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики;
* впровадження європейських підходів до питань делегування інститутам громадянського суспільства окремих функцій держави щодо реалізації державної політики в гуманітарній та соціальній сферах;
* забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо запобігання та протидії корупції, підвищення прозорості діяльності цих органів;
* підтримка різноманітних форм місцевої демократії;
* створення системи ресурсного забезпечення сталої діяльності інститутів громадянського суспільства;
* підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування культури гендерної рівності, подолання стереотипів щодо ролі та місця чоловіків і жінок у суспільстві.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо вдосконалення правового регулювання порядку утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства передбачає:

* спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства (громадські, благодійні організації, органи самоорганізації населення тощо);
* запровадження європейських механізмів контролю органів виконавчої влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства;
* унормування питання щодо безпосереднього здійснення інститутами громадянського суспільства господарської діяльності з метою виконання статутних завдань;
* удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання;
* удосконалення правового статусу органів самоорганізації населення, встановлення гарантій їх діяльності;

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачає:

* запровадження проведення систематичних консультацій з громадськістю у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії;
* сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема, шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади;
* створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій;
* здійснення методичної підтримки та підвищення організаційної спроможності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної, регіональної політики;
* розвиток механізмів електронного урядування та електронної демократії;
* розвиток механізмів соціального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;
* удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;
* урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, в яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо);
* удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, публічності всіх етапів підготовки і прийняття ними рішень, оприлюднення проектів рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення зазначених органів.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо створення економічних стимулів для стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства та зміцнення їх економічного потенціалу передбачає:

* ефективне застосування та вдосконалення механізмів податкового стимулювання діяльності інститутів громадянського суспільства шляхом запровадження європейських стандартів у визначенні податкового режиму для них;
* удосконалення порядку залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
* сприяння впровадженню механізмів соціального замовлення з урахуванням кращого вітчизняного та європейського досвіду;
* запровадження єдиної методики визначення пріоритетів державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства;
* запровадження єдиного порядку розподілу коштів для державної фінансової підтримки програм та проектів інститутів громадянського суспільства на конкурсній основі;
* удосконалення порядку залучення інститутів громадянського суспільства до розроблення та реалізації місцевих цільових програм;
* запровадження обов'язкового планування у Державному бюджеті України видатків на державну фінансову підтримку інститутів громадянського суспільства;
* забезпечення державного моніторингу та оцінки проектів і заходів, здійснюваних інститутами громадянського суспільства за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, на основі публічного відпрацювання критеріїв такої оцінки.[7]

**ІV. Нормативно-правовий аналіз місцевих нормативно-правових актів у сфері демократії участі.**

Відповідність місцевих НПА Миколаївщини вимогам діючого законодавства України у сфері забезпечення умов для розвитку різних форм демократії участі (безпосереднього народовладдя).

IV.1. Нормативне забезпечення умов для розвитку різних форм демократії участі (безпосереднього народовладдя) є повноваженнями органів місцевого самоврядування (див. вище).

Але і на рівні місцевих органів виконавчої влади не залишився без уваги процес впровадження в практику важливих норм щодо засад та механізмів участі громадян в управлінні громадою.

Рішенням Миколаївської обласної ради № 9 від 16.04.2015р затверджена С[**тратегія розвитку Миколаївської області на період до 2020 року**](http://economy-mk.gov.ua/download/SocEconom/2015/05/Strategiya_%202020.rar) <http://www.mk.gov.ua/ua/economy/strateg>.

Складовою операційної цілі 3.2. «Комплексний розвиток територій в інтересах територіальних громад» є зокрема:

3.2.1.Підтримка взаємодії громад з метою вирішення спільних проблем

3.2.2. Формування механізмів залучення мешканців для вирішення місцевих проблем, сприяння створенню органів самоорганізації населення, поліпшення доступу до публічної інформації

| **Завдання** | ***Потенційно можливі сфери реалізації проектів*** |
| --- | --- |
| 3.2.1. Підтримка взаємодії громад з метою вирішення спільних проблем | * + - 1. Сприяння запровадженню на рівні територіальної громади дієвих механізмів демократії участі та безпосереднього народовладдя (органів самоорганізації населення, громадських дорадчих рад при органах місцевого самоврядування та виконавчих органів районної державної влади, місцевих ініціатив, громадських слухань, місцевих загальних зборів та інш.) при формуванні порядку денного значущих питань, що виносяться обласними та місцевими органами влади
			2. Вивчення громадської думки з соціально значущих питань в масштабах області та районів
			3. Сприяння запровадженню механізмів громадського контролю в усіх сферах діяльності органів влади та місцевого бізнесу
			4. Забезпечення реалізації соціальних проектів, розроблених громадськими організаціями та творчими спілками на засадах партнерства
			5. Розвиток транскордонного співробітництва шляхом залучення територіальних громад до реалізації спільних проектів
			6. Сприяння добровільному об'єднанню громад сіл у місцеву територіальну громаду, що спроможна до сталого розвитку та здійснення належного місцевого самоврядування
			7. Впровадження проектів – переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування
 |
| 3.2.2. Формування механізмів залучення мешканців для вирішення місцевих проблем, сприяння створенню органів самоорганізації населення, поліпшення умов доступу людей до публічної інформації | 3.2.2.1. Сприяння створенню органів самоорганізації населення (далі - ОСН)3.2.2.2. Забезпечення сприятливих умов для функціонування ОСН та створення можливостей для виконання ними власних повноважень3.2.2.3. Сприяння ОСН в питаннях залучення додаткових коштів та матеріально-технічних ресурсів3.2.2.4. Забезпечення наявності на сайтах обласних та місцевих органів влади необхідної для населення інформації 3.2.2.5. Підвищення рівня відкритості органів та посадових осіб місцевого самоврядування через вільний доступ до проектів та рішень органів влади |

В План реалізації «Стратегії..» конкурсною комісією також був включений проект по реалізацій права участі громадян в управлінні громадою:

|  |  |
| --- | --- |
| Номер і назва завдання: | 3.2.2. Формування механізмів залучення мешканців для вирішення місцевих проблем, сприяння створенню органів самоорганізації населення (ОСН), поліпшення доступу до публічної інформації. |
| Назва проекту: | 3.2.2.2) Залучення мешканців сіл та міст до формування та комплексного розвитку спроможних територіальних громад |
| Цілі проекту: | 1. Вдосконалити нормативно-правове та методичне забезпечення механізмів залучення мешканців до вирішення місцевих проблем.
2. Сприяти створенню спроможних до виконання власних повноважень ОСН сіл та селищ у складі нової територіальної громади.
3. Поліпшити доступ до публічної інформації з розробки та результатів виконання рішень органів місцевого самоврядування.
 |
| Територія, на яку проект матиме вплив: |  Проект охоплює всю територію області. Будуть залучені всі нові спроможні територіальні громади Миколаївської області. |
| Орієнтовна кількість отримувачів вигод | Не менш як 500 тис. мешканців сіл, та міст інтереси яких будуть представляти не менш 1200 осіб ( голови; голови/ члени правління ОСН; активісти. |
| Стислий опис проекту: | В умовах адміністративно-територіальної та реформ місцевого самоврядування є реалізація права добровільності відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громад» та врахування інтересів при формуванні і реалізації програм соціально-економічного розвитку нової територіальної громади села. Також актуальним є питання залучення фінансових ресурсів та матеріально-технічного забезпечення для вирішення питань соціально-економічного розвитку. Концепція реформування системи місцевого самоврядування (розпорядження КМУ від 01.04.2014) передбачила, що необхідною умовою її виконання є запровадження механізмів демократії. Зокрема, ОСН згідно із Законом України "Про органи самоорганізації населення" мають власні представницькі функції та повноваження з вирішення нагальних питань соціально-економічного розвитку території своєї дії.Проблемою є брак на місцевому рівні дієвих механізмів залучення мешканців для вирішення місцевих проблем. Результатом навчання, консультування сільських голів і громадських активістів, грантової/коуч та нормативно-правової підтримки їх проектів буде не менш як 30 історій успіху формування та комплексного розвитку 20 спроможних територіальних громад на основі участі мешканців та оперативного забезпечення їх доступу до публічної інформації на інтернет-ресурсах місцевих громад. Демократичні процедури забезпечення доступу до публічної інформації з використанням інтернет-порталу та форм участі мешканців у вирішенні місцевих проблем будуть прописані у статутах 20 територіальних громад сіл та міст. Їх дієвість буде відпрацьовано у проектах з вирішення проблем мешканців, що об’єднались в ОСН.  |
| Очікувані результати: |  1. Створено методичні рекомендації щодо положень статутів територіальних громад сіл та міст, що визначають процедури демократі участі (створення ОСН, процедури місцевих загальних зборів/місцеві ініціативи/громадські слухання та доступ до публічної інформації через інтернет-портал Миколаївської області. ) та відповідний пакет методичних матеріалів «людською мовою».2. Навчено не менш як 300 осіб та надано консультацій у громадських приймальнях РЦ не менш як 900 особам (сільські голови; голови/ члени правління ОСН/старости сіл; громадські активісти у Школі розвитку села та Школі громадської дії. Випускники сформують та реалізують за консультативної грантової підтримки РЦ та інших міжнародних та місцевих донорів не менш як 60 проектів вирішення проблеми формування місцевої громади . Щорічно буде сформовано не менш як 10 історій успіху (загалом не менш 30 історій успіху), що будуть видано у брошурі та оприлюднено на Миколаївському обласному порталі. На кожну 1 грн грантової підтримки буде залучено не менше 3-х із зовнішніх та місцевих джерел. Буде створено не менше 100 ОСН.3. Створено сторінку на Миколаївському обласному порталі для оперативного забезпечення доступу мешканців публічної інформації територіальних громад з відповідним матеріально- технічним, організаційним, та нормативно-правовим забезпеченням поточної діяльності на обласному та місцевих рівнях. |
| Ключові заходи проекту: | Ціль 1. Заходи: 1.1 Дослідження: «Проблеми дієвості безпосереднього народовладдя у селах і містах Миколаївщини»; 1.2. Розробка, публічне обговорення місцевих НПА за рекомендаціями дослідження; 1.3. Розробка, видання та поширення практичних кейс-посібників «Формула дієвості безпосереднього народовладдя» для навчань проекту.Ціль 2. Заходи: 2.1. Діяльність приймалень РЦ у м. Миколаєві, м.Баштанка, м.Вознесенськ, смт Казанка смт Доманівка, м.Первомайськ; 2.2. Організація щорічних циклів щоквартальних триденних навчань; 2.3. Щорічна грантова та коуч-підтримка ініціатив. Ціль 3. Заходи: 3.1 Створення сторінки на Миколаївському обласному порталі для оперативного забезпечення доступу мешканців сіл публічної інформації територіальних громад сіл. 3.2 Відповідна підготовка чиновників органів місцевого самоврядування на виконання вимог Статутів місцевих громад. |
| Період здійснення:  | 2015-2017 роки |
| Орієнтовна вартість проекту, тис. грн. | 2015 | 2016 | 2017 | Разом |
| 250,0 | 280,0 | 280,0 | 810,0 |
| Джерела фінансування: | Місцевий бюджет, бюджети 20 територіальних громад сіл, кошти публічно-приватного партнерства на місцевому рівні. Кошти міжнародних донорів та корпорацій, Державний фонд регіонального розвитку на 2017 рік. |
| Ключові потенційні учасники реалізації проекту: | Фінансування - є гранти Фонду від МФ «Відродження 220 000 грн № 49441 ( 1.05.2015 – 3.04.2016 р). Реалізація: Снігурівська та Баштанська райдержадміністрації, Казанківська селищна рада, сільські ради, публічні бібліотеки сіл, місцеві громадські організації. |
| Інше: | Для розробки і реалізації проекту будуть використані розробки, залучені експерти ФРММ, ОРІДУ НАДУ при Президентові України, Центральної бібліотеки ім. М.Л.Кропивницького, ALDA, УНЦПД, мережі РЦ демократії участі, що діє у 10 областях України за методичної підтримки ВГО АССН [www.samoorg.com.ua](http://www.samoorg.com.ua) та грантової» МФ «Відродження». |

IV.2. Органи місцевого самоврядування м. Миколаєва**.**

1) Рішенням миколаївської міської ради в 2001р затверджений Статут територіальної громади м. Миколаєва. Статтею 9. затверджено, що:

- Члени територіальної громади здійснюють своє право на участь у місцевому самоврядуванні як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування.
- Формами участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні є:

- місцевий референдум;

- місцеві вибори;

- загальні збори громадян за місцем проживання;

- місцеві ініціативи;

- громадські слухання;

- колективні та індивідуальні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

- участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування;

- участь у діяльності органів місцевого самоврядування через громадські організації та осередки політичних партій;

- органи самоорганізації населення, об’єднання співвласників багатоквартирних будинків;

- інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Порядок безпосереднього здійснення місцевого самоврядування членами територіальної громади в місті Миколаєві визначається законами України, Статутом та рішеннями Миколаївської міської ради.

2) З метою створення сприятливих умов для активного формування і розвитку органів самоорганізації населення м. Миколаєва, для спрощення процедури їх створення та легалізації на засіданні сесії Миколаївської міської ради протягом 2007-2013р були прийняті рішення:

1. 16.05.2013 № 28/7 „ [Про внесення змін до рішення міської ради від 19.04.07 № 12/28 "Про затвердження Порядку надання дозволу на створення органу самоорганізації населення в місті Миколаєві"](http://mkrada.gov.ua/documents/3750.html) ”,
2. 16.05.2013 № 28/8 „ [Про внесення змін до рішення міської ради від 19.04.07 № 12/29 "Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві"](http://mkrada.gov.ua/documents/3748.html)”,
3. 19.04.2007 № 12/28 „ [Про затвердження Порядку надання дозволу на створення органів самоорганізації населення в місті Миколаєві](http://mkrada.gov.ua/documents/689.html) ”,
4. 19.04.2007 № 12/29 „ [Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві](http://mkrada.gov.ua/documents/507.html) ”.

Також 19.11.07 Миколаївською міською радою було прийнято рішення:

* *№ 17/52 „*[Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об’єктами житлового господарства органам самоорганізації населення](http://mkrada.gov.ua/documents/934.html)”.

На території м. Миколаєва станом на початок 2016р зареєстровано 33 органів самоорганізації населення. Дослідженням не встановлені факти делегування власних повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування органам самоорганізації населення. Протягом кількох років перспективною можливістю реалізувати починання, спрямовані на благо жителів і розвиток міських територій для членів миколаївських будинкових, вуличних, квартальних комітетів є щорічний конкурс проектів органів самоорганізації населення (ОСН) м. Миколаєва “Шанс для реалізації ідей”, що проводиться в межах міської Програми розвитку ОСН. Є база ОСН, що вже мають успішний досвід реалізації проектів з вирішення проблем енергозбереження, ремонту будинку та благоустрою прибудинкової території.

* + 1. Протягом 2016р Миколаївською міською радою прийняті
* Нове Положення про громадські слухання в м. Миколаєві, яке встановлює порядок ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань, а також порядок врахування їх результатів органами місцевого самоврядування міста Миколаєва та їх посадовими особами. Метоюгромадських слухань є захист прав, реалізація свобод та законних інтересів членів міської громади через їх безпосередню участь та участь їх інститутів у прийнятті управлінських рішень, які стосуються  міської громади.

# Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій, яке має на меті розширення можливостей реалізації права громадян на звернення до міської ради, передбаченого Конституцією України, із застосуванням ефективних новітніх методів.

IV.3. Органи місцевого самоврядування Миколаївської області.

На рівні місцевого самоврядування в Миколаївській області форми безпосереднього народовладдя та демократії участі регламентується перш за все статутами територіальних громад. Дослідження виявило наступний факт – недооціненність ролі Статутів територіальних громад як з боку представницьких органів місцевого самоврядування так громади.

Територіальна громада - це орган, який дає змогу народу безпосередньо здійснювати владу у своїх інтересах. Територіальна громада села, селища, міста (району у місті) може і має право зареєструвати свою громаду як юридичну особу публічного права, утворивши свої органи управління незалежно до наявності чи відсутності сільської ради та сільського голови.

Рішення такої територіальної громади матимуть вищу юридичну силу над рішеннями сільського голови та сільської ради, оскільки згідно ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села. Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села безпосередньо управляють майном, що є в комунальній власності тощо.

Статус юридичної особи публічного права для територіальної громади визначений Конституцією та Цивільним кодексом. Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та Законами України.

***Прийняття статуту територіальної громади та його окремий статус передбачається Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є невід’ємною частиною національного законодавства.***

***Така юридична особа наділяється цивільною правоздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді.***

* Згідно ст.ст. 2, 318 ЦК України суб’єктами права власності в Україні є Український народ та інші учасники цивільних відносин, такі як держава Україна, територіальні громади та інші суб’єкти публічного права.
* Із норм ст. 316 та ст. 318 ЦК України випливає, що і держава Україна, і територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах держави Україна, є юридичними особами публічного права, що є поширеною практикою у більшості європейських держав. Такий статус територіальних громад, як і в Україні, встановлено законом.
* Єдине, що потрібно зробити для використання прав юридичної особи публічного права — територіальної громади жителям адміністративно-територіальної одиниці – виконати вимоги статті 81 ЦК щодо створення юридичних осіб публічного права шляхом об’єднання осіб та майна, створити комітет громадських представників чи інший уповноважений орган (згідно зі ст.ст. 3, 6 Європейської хартії місцевого самоврядування тощо) для здійснення представницьких функцій та наділити його повноваженнями, зазначивши це у статуті.
* Прийняття статуту територіальної громади та його окремий статус передбачається Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є невід’ємною частиною національного законодавства.
* Така юридична особа на базі ст. 80 наділяється цивільною правоздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді.

Аналізуючи стан затвердження Статутів територіальних громад в Миколаївській області доходимо висновку, що найбільш щільно Статути затверджені в Первомайському районі м. Миколаєва .

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Назва представницького органу влади та органу місцевого самоврядування | Кількість представницьких органів влади, органів місцевого самоврядування /Наявність Статутів (кількість) | Кількість об’єднаних територіальних громад/ Наявність Статутів  | Наявність в статутах різних форм безпосереднього здійснення громадою місцевого самоврядування(+/-) |
| Миколаїв | 1/1 | - | + |
| м. Первомайськ | 1/1 | - | + |
| **Первомайський район** | **22/22** | **0** | **+** |
| м. Очаків | 1/0 |  | - |
| Очаківський р-н | 9/0 | 1/1 |  |
| м. Баштанка | 1/1 | 0 | + |
| Баштанський р-н | 19/9 | 0 | + |
| м. Вознесенськ | 1/1 | - | + |
| Вознесенський р-н | 17/0 | 0 |  |
| Смт Врадієвка | 1/0 | - | - |
| Врадієвський р-н | 12/0 | 0 | - |
| Смт Березнегувате | 1/0 | - | - |
| Березнегуватський р-н | 15/0 | 0 | - |
| Смт Єланець | 1/0 | - | - |
| Єланецький р-н | 11/0 | 0 | - |
| Смт Казанка | 1/0 | - | - |
| Казанківський р-н | 17/0 | 0 | - |
| смт Криве Озеро | 1/0 | - | - |
| Кривоозерський р-н | 15/0 | 0 | - |
| м. Нова Одеса | 1/1 | - | + |
| Новоодеський р-н | 17/0 | 0 | - |
| м. Новий Буг | 1/1 | - | + |
| Новобузький р-н | 12/0 | 0 | - |
| м. Южноукраїнськ | 1/1 | - | + |
| смт Доманівка | 1/0 | - | - |
| Доманівський р-н | 13/0 | 0 | - |
| Смт Братське | 1/0 | - | - |
| Братський р-н | 15/0 | 0 | - |
| смт Веселинове | 1/0 | - | - |
| Веселинівський р-н | 13/0 |  |  |
| смт. Арбузинка | 1/0 | - | - |
| Арбузинський р-н | 13/0 | 0 | - |
| Миколаївський р-н | 18/0 | 0 | - |

В усіх без виключення статутах затверджені форми безпосереднього здійснення сільською громадою місцевого самоврядування:

* Місцевий референдум.
* Загальні збори громадян за місцем проживання.
* Місцеві ініціативи.
* Громадські слухання.
* Колективні та індивідуальні звернення жителів села до органів і посадових осіб сільського самоврядування.
* Участь територіальної громади села у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборчих посадах місцевого самоврядування.

Одночасно з вказаними в статутах реалізуються також і інші форми демократії участі

|  |  |
| --- | --- |
| Баштанський р-н | * Рішеннями сільських рад Баштанського району затверджено Порядок проведення громадських обговорень з питань добровільного об’єднання територіальних громад.
* Баштанською районною радою затверджено Порядок оформлення, оприлюднення та розгляду електронних петицій, адресованих Баштанській районній раді (рішення районної ради від 24 грудня 2015 року №15).
 |
| м. Баштанка | * Розроблений та винесений на обговорення проект рішення міської ради «Про Порядок розгляду електронних петицій, адресованих Баштанській міській раді», який оприлюднено 15 грудня 2015 року.
* Рішенням сесії Баштанської міської ради від 06.02.2003 №35 затверджено Положення про громадські слухання
 |
| м. Вознесенськ | - Окремі Положення про громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи розроблені як додаток до нового Статуту Територіальної громади.Положення про електронні петиції внесено окремим розділом до Регламенту міської ради сьомого скликання, затвердженого рішенням міської ради від 30.11.2015 року, зі змінами від 21 січня 2016 року.- У 2013 році розроблена та затверджена нормативно-правова база щодо створення, функціонування та ліквідації органів самоорганізації населення, затверджені зразки документів Рішення Вознесенської міської ради від 24 травня 2013 року № 22 «Про затвердження Порядку створення та легалізації (продовження повноважень) органів самоорганізації населення в місті Вознесенську» |
| Єланецький р-н | Маложенівською сільською радою затверджено Порядок проведення громадських обговорень з питань добровільного об’єднання територіальних громад.* Протягом 2015 року проведено 17 сходок громадян в населених пунктах району щодо обговорення Закону України «Про добровільне об’єднання громад», Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів та заборону пропаганди їхньої символіки» (перейменування вулиць та населений пунктів).
 |
| м. Нова Одеса  | Новодеською міською радою затверджено- Положення про створення сільського комітету в с. Криворіжжя, якому міською Радою ДЕЛЕГОВАНІ повноваження в сфері управління об’єктами комунального майна (башта водопостачання)- Положення про громадські слухання в м. Нова Одеса, як додаток до Статуту міста |
| Новоодеський р-н | Троїцькою сільрадою затверджено положення про органи самоорганізації населення на території сільради |
| м. Южноукраїнськ | - Проект рішення Южноукраїнської міської ради «Про затвердження Положення про порядок розгляду електронних петицій» оприлюднено на офіційному сайті м.Южноукраїнська в розділі «Нормативні акти» (<http://akts.yu.mk.ua/projcity/2016-01-26/>) та буде розглянуто на черговому засіданні ради.* В 2015 році з метою вивчення думки громади щодо перейменування вулиць та об’єднання громад проводились громадські обговорення. За результатами обговорень прийнято розпорядження Южноукраїнського міського голови від 18.01.2016 року №19-р «Про перейменування вулиць та проспектів у місті Южноукраїнську» (<http://yu.mk.ua/documents/show/533>). В 2016 році отримано дві петиції на тему: «Мораторій на діяльність благодійних фондів при школах та дитячих садочках в м.Южноукраїнську» - петиція знаходиться на розгляді та «Не допустимо повернення до старої корупційної системи» - петиція в стадії збору підписів.

Рішенням міської ради від 26.12.2001 №335 «Про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення кварталу №7 малоповерхової забудови міста» було надано дозвіл ініціативній групі на створення органу самоорганізації населення (ОСН) кварталу №7 малоповерхової забудови м. Южноукраїнська, визначено назву органу «Управа», територію, затверджені основні напрямки діяльності, повноваження виконавчих органів міської ради делегованих ОСН «Управа», умови їх здійснення.Конференцією повноважних делегатів жителів малоповерхової забудови затверджено Положення про орган самоорганізації населення кварталу №7 (МПЗ) м. Южноукраїнська Миколаївської обл.Рішенням міської ради від 27.10.2011 №353 «Про підтвердження повноважень органу самоорганізації населення кварталу №7 малоповерхової забудови міста Южноукраїнська» підтверджено повноваження ОСН та визначено їх безстроковий термін дії (<http://akts.yu.mk.ua/showdoc/1106/>) |
| Веселинівський р-н | * Луб’янською сільською радою рішенням № 6 від «07» 08 2015 року затверджено Порядок проведення громадських обговорень з питань добровільного об’єднання територіальних громад
* Установчими зборами комітету ОСН «Мрія» с. Нововоскресенка затверджено Положення про орган самоорганізації населення «Мрія» села Нововоскресенка, виконавчим комітетом Луб’янської сільської ради рішенням № 14 від 19.05.2009 року зареєстровано дане Положення
* На території ради створено ОСН «Мрія» села Нововоскресенка Веселинівського району Миколаївської області. ОСН «Мрія» легалізований шляхом державної реєстрації Веселинівською районною державною адміністрацією Миколаївської області 25.06.2009 р
 |

**Отже.** Згідно висновків дослідження найбільш повно та всебічно регламентовані на місцевому рівні механізми демократії участі в м. Миколаєві, Вознесенську, Первомайську та Первомайському районі, Баштанці, Южноукраїнську.

**V. Застосування механізмів демократії участі в процесі добровільного об’єднання громад в Миколаївській області**

Окремим розділом можна виділити процес реалізації в Миколаївській області ЗУ «Про добровільне об’єднання громад». <http://zaxid.net/news/showNews.do?gromadi_obyednuytes_vrahovuyuchi_riziki&objectId=1350343>

Останні дії у реформі місцевого самоврядування, зокрема в законодавчій площині, створюють  реальну можливість переформатування життя сіл, селищ, міст районного значення, але для цього необхідні значні зусилля та консолідація керівників місцевих рад та активність мешканців громади.

 Початком у реформуванні цієї галузі стало розпорядження Кабміну від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що в цілому пояснювала основні складові майбутнього реформування місцевого самоврядування. У червні 2014р. був прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад, котрий дав можливість здійснити перші кроки щодо об’єднавчих процесів між територіальними громадами: з’явилась можливість встановити співпрацю щодо передачі окремих функцій органом місцевого самоврядування іншому, з відповідною передачею ресурсів; реалізації спільних проектів, їх координацію та використання об’єднаних наявних ресурсів; спільного утворення та  утримання підприємств, установ та інфраструктурних об’єктів; утворення спільного органу управління над об’єктами обумовлених у рамках співробітництва. Законом відведено значну роль мешканцям громади, зокрема вони можуть приймати участь не лише у процесі узгодження деталей та особливостей співпраці між громадами, а й бути ініціаторами її започаткування чи припинення. У підтримку цих процесів Мінрегіонбуд у серпні минулого року видав Наказ «Про затвердження примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад», де оприлюднив п’ять варіантів договорів про укладання співпраць між територіальними громадами. Станом на середину березня 2016 зареєстровано 32 договори про співробітництво, зокрема громади між собою уклали договори щодо створення спільного комунального підприємства, утримання місцевої пожежної охорони, утилізації сміття, реконструкції дошкільного навчального закладу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/REYESTR-Dogovoriv-po-spivrobitnitstvu-stanom-na-20-11-15.pdf> .

Загальним інструментарієм об’єднання став Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад». **Статтею 2** затверджені принципи добровільного об’єднання територіальних громад

1) конституційності та законності;

2) добровільності;

3) економічної ефективності;

4) державної підтримки;

5) повсюдності місцевого самоврядування;

6) прозорості та відкритості;

7) відповідальності.

8 квітня 2015 р. Урядом була затверджена «Методика формування спроможних територіальних громад – цей документ остаточно сформував набір критеріїв щодо об’єднання громад. Перш за все враховуватиметься їхній соціально – економічний та інфраструктурний потенціал, братимуться до уваги історичні, етнічні, культурні, природні чинники, що можуть відновити межі територій адміністративних одиниць, що існували в минулому. Також ключовим буде принципи субсидіарності, що пояснює передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш якісної їх реалізації.

Керуючись прийнятою «Методикою формування спроможних територіальних громад», розроблені перспективні план, що пояснює етапи процесу об’єднання:

* на першому етапі визначені потенційні адміністративні центри з числа міст районного та обласного значення;
* на другому формується зона доступності населених пунктів до цих центрів;
* на третьому – визначатимуться адміністративні центри, що знаходяться за межею доступності.

Перспективний план є спробою детально організувати процес об’єднання територіальних громад,зокрема передбачити не лише адміністративно – управлінську складову, але й розвиток інфраструктури та залучення фінансів.

Мешканці можуть приймати широку участь у об’єднавчому процесі, зокрема бути її ініціаторами, а також приймати участь на громадських слуханнях, обговореннях, консультаціях в робочих групах, щодо формування умов об’єднання тощо.

 Але немає чіткості, щодо процедури громадських слухань у законодавчому полі, зокрема оцінка їх результатів, кількість учасників, форма проведення тощо. Вона мала б бути врегульована Статутом територіальної громади, що існує у небагатьох громадах (див таблицю 1), а пояснення «громадських ініціатив» у існуючих статутах значно різниться.

Формальна процедура об’єднання досить довга, що в цілому характерно для державного апарату: після ініціювання об’єднання, проведення чисельних консультацій, обговорень та громадських дискусій-слухань формується робоча група, але правове поле якої є у «підвішеному стані», оскільки не відомо кількість її обов’язкових учасників, представників від різних середовищ, та інші особливості, оскільки ця група має бути репрезентативною усієї територіальної одиниці, що об’єднується.

Після цього робоча група передає проект об’єднання територіальних громад на затвердження міських (районного значення), селищних, сільських рад. Після схвалення цього проекту останніми, він подається обласній державній адміністрації для формування висновку, котрий буде затверджений у розпорядженні голови ОДА.

У випадку відповідності проекту щодо добровільного об’єднання територіальних громад Конституції України та Законам України, вказані місцеві ради приймають рішення про добровільне об’єднання чи оголошують проведення місцевого референдуму щодо підтримки об’єднання. На сьогоднішній день немає законодавчої основи, котра б пояснювала зміст, принципи та процедуру проведення місцевих референдумів, тому цей пункт потребує доопрацювання. Якщо ж буде позитивне рішення щодо об’єднання, тоді голова ради звертається до Верховної Ради України про утворення об’єднаної територіальної громади. Протягом періоду об’єднання місцеві державні адміністрації здійснюватимуть організаційну, методичну та інформаційно – просвітницьку діяльність цього процесу. У спрощеному форматі та якщо «все згідно плану», то ця офіційна процедура триває щонайменше 130 днів.

Паралельно з рішенням Верховної ради України про утворення об’єднаної громади, вона автоматично повинна призначити проведення місцевих виборів. Як наслідок рада припиняє свої повноваження після створення новообраних органів об’єднаної громади, що створює «випробування на довіру» голови місцевої ради та її депутатів, перед новими виборами. Прийняті поточні бюджети виконуються протягом поточного року, після чого затверджується бюджет об’єднаної громади, а ліквідаційні комісії здійснюють всі необхідні ліквідаційні процедури згідно законодавства, щодо органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об’єднались, та здійснюють процедуру їх передачі новоствореному органу самоврядування.

В Миколаївській області, 25 грудня 2015р на третій позачерговій сесії Миколаївської обласної ради сьомого скликання внесені зміни до «Перспективного плану формування територій громад Миколаївської області», затвердженого рішенням обласної ради від 12 червня 2015 року № 3 «Про схвалення перспективного плану формування територій громад  Миколаївської області».

Правовим наслідком внесеної зміни до перспективного плану є визнання Куцурубської об'єднаної територіальної громади спроможною, тобто такою громадою, виконавчі органи якої окрім власних отримають від держави ще й делеговані повноваження. Цій події передувало утворення на початку серпня 2015 року нової громади шляхом об’єднання **з власної ініціативи** двох суміжних громад й прийняття відповідних рішень Куцурубською (с. Куцуруб) та Іванівською (с. Іванівка, с. Яселка) сільськими радами. Місцеві вибори 25 жовтня 2015 року були першими для цього утворення і відбувались вже на новій територіальній основі новоствореної адміністративно-територіальної одиниці. Всього в Україні у 159-ти  об'єднаних громадах відбулись перші вибори. Найбільше об'єднаних громад, де відбулися перші вибори, створено у Тернопільській (26), Хмельницькій (22), Львівській (15) та Дніпропетровській (15) областях. Куцурубська об'єднана територіальна громада стала першою і поки що єдиною об’єднаною громадою Миколаївської області, яка була сформована так би мовити «знизу» при безпосередній участі мешканців об’єднаних сіл.

**VI. Рекомендації щодо запровадження механізмів громадської участі.**

Для закріплення знань про механізми громадської участі найкраще спробувати запровадити їх на практиці у більшій кількості громад, а потім скористатися ними для вирішення конкретних місцевих проблем.

Для початку слід спонукати місцеву раду до ухвалення положень про порядок реалізації механізмів участі. Краще, звичайно ж, відразу вести мову про статут громади, однак, розроблення та ухвалення статуту може затягнутися, тож можна розпочати з окремих положень: про громадські слухання, про збори громадян за місцем проживання, про місцеві ініціативи. Далі потрібно зініціювати та організувати громадські слухання для обговорення проектів згаданих положень. Можна також зініціювати скликання загальних зборів та прийняти на них звернення членів громади до місцевої ради про необхідність ухвалення положень. Насамкінець, слід внести проекти положень на розгляд ради у порядку місцевої ініціативи та довести справу до кінцевого результату – до ухвалення органом місцевого самоврядування відповідних рішень. Оскільки для реалізації запропонованих вище рекомендацій буде потрібно застосовувати механізми участі за відсутності порядків їх реалізації, визначених місцевим нормативним актом, то доведеться керуватися безпосередньо нормами Закону України «Про місцеве самоврядування». Вже на цьому етапі цілком можливо суттєво активізувати громадську активність, популяризувати ідею запровадження механізмів участі, зацікавити співгромадян можливістю впливати на стан справ у громаді, а можливо, й знайти вирішення насущних проблем життєдіяльності села, селища, міста.

Процес реформування місцевого самоврядування ще не набрав обертів і насамперед вимагає ухвалення  нових законів та змін до вже існуючих, найважливіші серед них: Закон України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно – територіальний устрій», «Про місцеві державні адміністрації» та інші загальні, галузеві та закони, що пояснюватимуть участь громадян – насамперед Закон України «Про вибори до органів місцевого самоврядування».

Реалізація добровільного етапу реформи можлива лише при широкій активності усіх середовищ  та її учасників, починаючи від уряду, закінчуючи пересічним українцем, кожен повинен бути включеним у цей процес. Тому найкраще його почитати зараз, оскільки серед урядовців є стійке припущення, щодо  варіантів «примусово-добровільного об’єднання», оскільки, як показує досвід європейських країн, добровільне об’єднання затягується та відбувається у малій кількості територіальних громад. Така ситуація спричинить значну диспропорцію у розвитку громад, оскільки ті, хто об’єднався, отримують значні повноваження та ресурси для розвитку, а ті, хто не встиг, не отримають такого потенціалу та можливості.

Тому важливо самостійно об’єднатись, оскільки зараз існує багато можливостей, щодо варіантів об’єднання, в іншому випадку – прийде час, і це зроблять «зверху». Останній метод є неприйнятний і порушує закон, оскільки він не відповідає змісту регіональної політики, але застосування окремих «непрямих» адміністративних та фінансових кроків до органів місцевого самоврядування, можуть «перекрити кисень» необ’єднаним громадам, що ймовірно спричинить до їх швидкого об’єднання.

Проведенням «пафосних» форумів місцевого самоврядування, зустрічей експертів - результатів не дає, необхідно «іти в люди», - тобто проводити широку інформаційну кампанію, щодо реформи.

Але поза тим варто очікувати нових викликів, оскільки об’єднання вимагатиме все більшої мобілізації ресурсів, раціональних підходів у сфері управління, тому патерналістичні очікування, що притаманні радянській системі, не реалізуються у реформованій громаді, натомість прагматичні підходи, готовність нести відповідальність і покладатись на свої сили дадуть позитивний результат. Натомість відбудеться формування нових еліт, котрі нарешті будуть зацікавлені у своїй місцевості, формуватимуться горизонтальні зв’язки між територіями та державними структурами. Тому зараз можливі спротиви або ж уникання до об’єднання насамперед у малих населених пунктах, а також саботування цього процесу керівниками рад, оскільки ймовірність очолити об’єднану раду буде значно менша.

Важливо не відкладати з реалізацією цієї реформи, бо зараз маємо відповідний час для змін, в іншому випадку стагнація неминуча.

Література, джерела інформації.

1. Конституція України.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Закон України «Про органи самоорганізації населення».
4. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».
6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад».
7. Закон України «Про звернення громадян».
8. Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012.
9. Ігор Абрам’юк. «Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях»/2015р.
10. Відповіді на запити ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» до органів місцевого самоврядування Миколаївської області протягом 01.11.201531.12.2015.