

ДОСТУПНІСТЬ ВЛАДИ.

Аналіз механізмів «демократії участі» в територіальних громадах Херсонської області

Вступ.....	1
Розділ 1. Практика застосування форм демократії участі у 2013 – 2014 рр.....	3
Розділ 2 Механізми участі у нормативних документах.....	5
Громадські слухання.....	6
Місцеві ініціативи.....	6
Загальні збори громадян за місцем проживання.....	7
Доступ до засідань колегіальних органів ради, пленарне засідання сесії та засідання постійних комісій.....	7
Закритті пленарні засідання сесії.....	8
Органи самоорганізації населення.....	8
Громадські ради.....	8
Внесення змін до статуту.....	9
Розділ 3. Що зробили депутати для розвитку механізмів участі.....	9
Висновки.....	9

Вступ

Розвиток територіальних громад, підвищення стандартів життя їх членів, сьогодні на пряму залежать від рівня доступності влади. Під доступністю влади ми розуміємо можливість громадян приймати безпосередню участь в управлінні справами громади, розглядати питання, які віднесені до компетенції місцевого самоврядування, вносити до них корективи, вільно і безперешкодно відвідувати засідання колегіальних органів влади.

Сучасне українське законодавство передбачає цілу низку механізмів демократії участі, які забезпечують доступність влади. Це місцеві референдуми, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, робота громадських рад, органів самоорганізації населення, накази виборців, відкликання депутатів, подання петицій тощо. Як правило, ці механізми передбачені законами, але процедури їх проведення мають бути детально прописані в місцевих нормативних документах: статутах громад, регламентах рад, або в крайньому разі в окремих положеннях.

В останні два роки, у зв'язку із революційними подіями, активність громадян різко підвищилася. Збільшилася кількість різноманітних акцій громадського тиску на місцеву владу, спроби громадян безпосередньо впливати на депутатів через демонстрації, мітинги, пікети, присутність, часто агресивну, на сесіях місцевих рад. У цих ситуаціях громадяни, як правило, не використовують передбачені законом форми безпосередньої демократії участі, а намагаються

«тиснути протестом», що часто не дає позитивний результат для вирішення проблем громади та іноді є контрпродуктивним.

Постає питання про те, чи знають громадяни про демократію участі, наскільки є поширеним використання існуючих механізмів демократії участі в повсякденній практиці? Чи ці форми не є формалізованими та складними для використання громадянами? Й, нарешті, найголовніше, чи полегшили в останні роки наші депутати доступ виборців до використання механізмів участі?

Ці питання стали головними у дослідженні, що провели експерти Херсонської обласної організації Комітету виборців України з партнерами з Причорноморського центру політичних та соціальних досліджень та ХМГО «За майбутнє Херсона» в рамках моніторингу депутатської діяльності, що був підтриманий Фондом підтримки демократії NED.

До всіх міст та районних центрів Херсонської області були направлені інформаційні запити, в яких запрошувалась інформація про наявність статуту територіальної громади, регламенту ради, інформація про проведені за останні два роки громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, про діяльність в територіальних громадах громадських рад.

В результаті ми отримали відповіді від переважної більшості громад, за виключенням Новотроїцька, Верхнього Рогачика та Горностаївки.

Спочатку експерти ретельно перевірили отримані відповіді, і до деяких рад виникли серйозні питання щодо того, як вони регламентують реалізацію участі громадян у формах безпосередньої демократії.

По-перше, не всі місцеві ради до сих пір прийняли статuti територіальних громад. Це означає, що в цих громадах не створені передумови для реалізації права громадян на участь у формах безпосередньої демократії. Справа у тому, що процедури проведення громадських слухань, загальних зборів громадян та місцевих ініціатив повинні бути прописані саме в статутах. Якщо немає статутів, тоді ці форми безпосередньої демократії можливі лише за «доброї волі» місцевої влади, а не за встановленими у нормативних документах правилами.

По-друге, ми стикнулися з тим, що представники місцевої влади не розуміють природу демократії участі. Нам надали багато інформації про нібито проведенні «громадські слухання» або «загальні збори» чи «сходки». Цю інформацію ми змушені були кваліфікувати, в кращому випадку, як консультації влади з громадою або, як інформування мешканців територіальних громад про актуальні події чи останні заходи влади.

Головна відмінність форм демократії участі від цих заходів полягає у тому, що вони повинні ініціюватись переважно мешканцями громади та мають своїми наслідками прийняття владних рішень з урахуванням думки громадян. Ми же під виглядом громадських слухань, загальних зборів, місцевих ініціатив отримували протоколи про звіти селищних голів, протоколи про сходки мешканців, що були організовані владою з питань інформування. Наприклад, ми отримали інформацію про проведення загальних зборів мешканців селища Каланчак по обговоренню питання підвищення комунальних тарифів. По-перше, в Каланчаку, згідно його статуту, не можна проводити збори всього селища, а лише його окремої території. По-друге, зрозуміло, що питання підвищення тарифів населення ініціювати не буде.

Тому всі ці відповіді ми кваліфікували як різні форми консультацій влади з громадою, і тому не враховували при нашому дослідженні.

У приватних розмовах деякі місцеві посадовці зізнавалися нам, що статuti територіальних громад для них є лише формальними й вони їх не використовують у своїй повсякденній роботі. Подібне ставлення приводить до того, що замість застосування прописаних процедур, ініціативи громадян гальмуються. Й замість «демократії участі» ми іноді бачимо «демократію протесту».

Розділ 1. Практика застосування форм демократії участі у 2013 - 2014 рр.

Ми проаналізували практику застосування найбільш поширених форм демократії участі - проведення громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем проживання, ініціювання та реалізації місцевих ініціатив, та наявності громадських рад при органах місцевого самоврядування.

Результати були узагальнені в таблиці (дивися таблицю 1). Кілька коментарів щодо заповнення таблиці. В графах «Кількість проведених громадських слухань», «Кількість проведених загальних зборів» та «Кількість внесених місцевих ініціатив» перша цифра показує кількість всіх заходів, друга, заходи, які були ініційовані мешканцями. Там, де стоїть одна цифра, ми просто не знаємо хто ініціював захід.

Таблиця 1 Практика застосування форм демократії участі у 2013 - 2014 рр.

Громада	Наявність статуту громади	Регламент розміщено на сайті	Кількість проведених громадських слухань (2013 - 2014 рр.)*	Кількість проведених загальних зборів (2013 - 2014 рр.)**	Діє громадська рада	Кількість внесених місцевих ініціатив (2013 - 2014 рр.)***
Міста						
Херсон	+	+	6/0	0	+	4/0
Берислав	+	+	0	0	-	0
Генічеськ	+	-	1/0	0	-	0
Гола Пристань	+	+	16/0	18/3	+	0
Каховка	+	+	0	0	+	0
Нова Каховка	+	-	1	0	+	0
Скадовськ	+	+	7	?	-	?
Таврійськ	+	-	1/0	0	-	0
Цюрупинськ	+	+	2	0	-	0
Селища та села - районні центри						
Білозерка	0	Не запитувалося	1/0	0	-	0
Велика Лепетиха	-	Не запитувалося	1/0	2/0	-	0
Велика Олександрівка	-	Не запитувалося	0	0	-	0
Верхній Рогачик	Відсутня інформація	Не запитувалося	Відсутня інформація	Відсутня інформація	Відсутня інформація	Відсутня інформація

	ія		я			
Високопілля	+	Не запитувалося	0	0	-	0
Горностаївка	Відсутня інформація	Не запитувалося	Відсутня інформація	Відсутня інформація	Відсутня інформація	Відсутня інформація
Іванівка	+	Не запитувалося	1/0	0	-	0
Каланчак	+	Не запитувалося	0	0	-	0
Нижні Сірогози	-	Не запитувалося	4/0	0	-	0
Нововоронцовка	+	Не запитувалося	0	1	-	0
Новотроїцьк	Відсутня інформація	Не запитувалося	Відсутня інформація	Відсутня інформація	Відсутня інформація	Відсутня інформація
Чаплинка	-	Не запитувалося	0	0	-	0

Джерело інформації: відповіді на інформаційні запити, що були надіслані електронною поштою до місцевих рад міст та районних центрів області. В окремих випадках інформацію також отримували за телефонними запитами.

***перша цифра - кількість громадських слухань, що були ініційовані владою, друга цифра - кількість громадських слухань, що були ініційовані членами територіальної громади**

**** частина загальних зборів, за які звітували місцеві ради, фактично, є публічними консультаціями й тому не були враховані у таблиці**

*****перша цифра - кількість місцевих ініціатив, друга цифра - кількість місцевих ініціатив, що були розглянуті місцевими радами.**

Ми не змогли отримати інформацію з трьох районних центрів (Новотроїцьке, Горностаївка, Верхній Рогачик). Причині різноманітні. По-перше, ми звернулися до всіх місцевих рад за допомоги електронної пошти та попросили надати інформацію в електронному вигляді. Для деяких працівників це було неприємною несподіванкою. Для нас же отримати інформацію, що в населеному пункті немає світла, Інтернета або єдиний працівник, який знається на електронній пошті, зараз у відпустці - також стало несподіваним.

В чотирьох районних центрах (Велика Олександрівка, Велика Лепетиха, Нижні Сірогози та Чаплинка) взагалі відсутні статuti територіальних громад, і як було зазначено вище, там, згідно закону, відсутні процедури реалізації таких форм «прямої участі», як громадські слухання, загальні збори громадян, місцеві ініціативи. Тобто, Конституція та закони гарантують мешканцям цих районних центрів право на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, а механізми реалізації цієї участі - відсутні. Зазначимо, що не зважаючи на відсутність прописаних процедур, ці місцеві ради застосовують деякі форми прямої участі громадян. Так, Нижньосірогозька селищна рада надала нам інформацію про проведення чотирьох громадських слухань, за ініціативою влади. Результати цих слухань нам невідомі.

Всього в містах та районних центрах області за два роки було проведено 41 громадських слухань в одинадцяти населених пунктах з двадцяти одного, які досліджувалися, тобто трохи більше ніж у половині.

Рекордсмен по громадським слуханням - Гола Пристань. В цьому місті обласного значення їх провели аж 16. На другому місці - Скадовськ (7 громадських слухань за два роки). На третьому - Херсон (6 громадських слухань).

З районних центрів, які не є містами, лідирує по кількості застосування цієї форми прямої участі громадян у прийнятті рішень - Нижні Сірогози. Як вже зазначалося, у цьому селищі було проведено 4 громадські слухання.

Зазначимо виявлену проблему: за два роки в містах та районних центрах не було проведено жодних слухань, які б були ініційовані громадянами. Це добре, коли влада консультиється з громадою, але ж цей механізм в першу чергу повинен

використовуватися самими громадянами, які заслуховують представників ради та надають їм рекомендації до проектів рішень.

Згідно отриманої нами інформації за два попередні роки в громадах області було проведено 21 загальні збори громадян за місцем проживання. Але, проводились вони лише в трьох громадах з двадцяти однієї, і майже всі - 18 - в тій же Голій Пристані. Як повідомили нам в міськраді, майже всі вони також були ініційовані владою, хоча бажання посадовців спілкуватись з громадянами є позитивною практикою. Ще раз зазначимо, що сходки чи збори громадян - це одна з найбільш популярних форм в інформаційній роботі місцевої влади. Вони проводяться дуже часто. Їхня головна особливість у тому, що на цих зборах представники місцевої влади інформують громадян в односторонньому порядку, відповідають на їхні запитання. Й це, з формальної точки зору, не є формою безпосередньої демократії, де мешканці могли б **впливати** на прийняття рішень. Проілюструємо ці твердження прикладом з Цюрупинську. Цюрупинська міська рада поінформувала нас про проведення 8 загальних зборів. Після додаткового спілкування, ми дізналися, що всі ці збори проводилися «без формальностей», тобто не у відповідності до статуту територіальної громади міста, тобто без відповідної ініціативи громадян. Й ми їх не враховували в нашій таблиці.

Практично в територіальних громадах не застосовувались місцеві ініціативи. Лише 4 спроби в Херсоні, які так і не були реалізовані. За словами працівників міськвиконкому, сторона, яка вносила ці місцеві ініціативи, не підготувала належним чином документи. А саме проект резолюції, ключовий документ передбачений статутом громади

Загалом, невикористання громадянами механізму «місцевих ініціатив» нам не є зрозумілим, адже це найлегший шлях внести своє питання на розгляд сесії ради.

Тільки в чотирьох громадах найбільших міст області (Херсон, Нова Каховка, Каховка та Гола Пристань) діють громадські ради. Як так? Адже ми знаємо, що в області вирує активне громадське життя, створені ради практично при всіх районних державних адміністраціях?

Як бачимо ситуація є далеко не райдужною. Ключові механізми демократії участі мешканцями області практично не застосовуються. Чому? Через пасивність населення? Навряд. Ми бачили активність мешканців області під час подій Євромайдану, бачимо її й сьогодні. Можливо справа в правовій досконалості цих механізмів та відсутності інформації щодо особливостей застосування механізмів прямої участі?

Розділ 2 Механізми участі у нормативних документах

Експерти проаналізували прописані в статутах міст області ключові механізми демократії участі на предмет їхньої доступності та можливості реалізації на практиці: Чи мають громадяни реальну можливість застосувати їх в реальному житті?

Для дослідження були взяті наступні механізми участі: громадські слухання, загальні збори, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, громадські ради. Також було зроблено аналіз доступу громадян на сесії своїх рад, можливість проведення закритих засідань ради, а також можливість внесення змін до статуту самими членами громади.

По кожному з восьми перелічених механізмів експерти розробили критерії оцінювання по п'ятибальній системі, де 1 бал свідчив про майже неможливість його застосування, або про повну закритість влади, а 5 балів свідчать про, те, що у нормативних документах прописані всі умови для реалізації громадян на доступність влади.

Відразу зазначимо, що наявність в статуті територіальної громади навіть ідеального механізму, який би забезпечував повну доступність влади для громадян, не є гарантією того, що ці механізми будуть виконуватися владою. Наведемо приклад із громадськими слуханнями у місті Херсоні: в тих небагатьох випадках у період «правління» Володимира Сальдо, коли громадяни ініціювали проведення слухань, міський голова з різних підстав, просто не виконував норми Статуту територіальної громади Херсону та саботував реалізацію цієї форми безпосереднього народовладдя на практиці.

Таблиця 2. Механізми участі у нормативних документах міст та районних центрів області

Місто	Громадські слухання	Місцеві ініціативи	Загальні збори громадян	Доступна засідання ОМС	Можливість проведення закритих засідань сесії	Органи самоорганізації населення	Громадські ради	Внесення змін до статуту	Разом
Херсон	4	4	5	3	1	2	2	5	26
Берислав	4	5	4	3	1	4	1	4	26
Генічеськ	4	3	4	2	1	4	1	3	22
Гола Пристань	4	3	5	1	1	4	2	4	24
Каховка	2	4	3	3	1	4	2	4	23
Нова Каховка	3	3	4	3	1	4	2	4	24
Скадовськ	5	5	4	1	1	4	2	5	27
Таврійськ	3	3	4	3	1	4	2	4	24
Цюрупинськ	4	4	4	2	1	4	2	4	25

Джерело інформації: Власний аналіз наданих місцевими радами Статутів територіальних громад міст та районних центрів області

Громадські слухання.

Критерії оцінювання, що були розроблені експертами:

1 бал - механізм проведення в статуті не прописаний

2 бали - механізм прописаний, але не у статуті, а у окремому положенні

3 бали - механізм прописаний в статуті, але дуже високий кількісний ценз для ініціювання слухань. Крім того існують відразу два ризики: не проведення слухань, або не розгляду їх резолюції радою за бажанням міського голови

4 бали - механізм прописаний, але маємо одну з двох ситуацій, або: а) дуже високий кількісний ценз для ініціювання слухань, б) існують високі ризики їх не проведення, або ігнорування результатів за бажання міського голови,
5 балів - маємо механізм який дозволяє громадянам без перешкод провести слухання;

Як бачимо з таблиці по цьому показнику ради отримали непогані оцінки. Скадовськ отримав «п'ятірку». Шість міст з дев'яти «четвірки».

Один бал експерти знімали, як правило, через не чітко встановлений термін розгляду резолюції слухань на сесії ради. Це дійсно може створити проблеми, а за бажання влади безкінечно відтермінувати розгляд резолюції. В Таврійську дуже великий ценз для ініціювання слухань - 500 чоловік.

«Трійку» отримала Нова Каховка по двом причинам: по-перше, також не встановлений термін розгляду радою резолюції слухань. А по-друге, дуже високий кількісний ценз для ініціювання слухань населенням. Для проведення слухань необхідно зібрати підписи 5% мешканців міста.

Каховці взагалі «вліпили» «двійку», бо порядок проведення слухань не прописаний в статуті, а в окремому положенні. На думку експертів, таке положення можна будь коли змінити простою більшістю голосів.

Місцеві ініціативи

Критерії оцінювання:

1 бал - механізм реалізації відсутній;

2 бали - механізм реалізації прописаний у окремому положенні

3 бали - механізм реалізації прописаний в статуті, але дуже високий кількісний ценз для ініціювання, а також існують реальні ризики не розгляду на сесії, якщо того забажає міський голова,

4 бали - механізм прописаний, але маємо одну з двох ситуацій, або: а) дуже високий кількісний ценз для ініціювання слухань, б) існують реальні ризики не розгляду ініціативи на сесії якщо того забажає міський голова,

5 балів - маємо механізм який дозволяє громадянам без перешкод вносити ініціативи

Тут маємо трохи більше «п'ятірок». Їх отримали Скадовськ та Берислав.

Херсон, Каховка та Цюрупинськ отримали «четвірки». В Каховці та Цюрупинську занадто високий кількісний ценз. Ініціативу повинні підписати 10% мешканців міста. У Херсонській міській раді «включили» такий «запобіжник», як «погодження» в юридичному відділі, а в окремих випадках - й в фінансовому. Юрист органу самоврядування не повинен бути шлагбаумом для місцевих ініціатив. Зрозуміло, що запропонована ініціатива повинна бути в рамках українського законодавства, але юристи представницького органу територіальної громади повинні не «погоджувати», а допомагати ініціативним громадянам в підготовці їхніх ініціатив. Це ж стосується й фінансистів, бо фінанси є для громади, а не навпаки. Тим паче, що бюджет все одно приймається не фінансовим управлінням, а депутатами міської ради.

«Трійки» в пасиві Генічеськ, Нова Каховка, Таврійськ та Гола Пристань. До того ж неприйнятної експертами цензу в 10% додалась невизначеність із датою розгляду ініційованого питання на сесії. Чітко не визначається коли буде розглянуто питання. На думку експертів, це може створити умови для не розгляду питання взагалі.

Загальні збори громадян за місцем проживання

Критерії:

- 1 бал - механізм проведення відсутній
- 2 бали - механізм проведення прописаний, але в ньому відсутня можливість ініціювати збори мешканцям громади
- 3 бали - механізм проведення прописаний, наявна можливість ініціювати збори мешканцям громади, але відсутні зобов'язання влади щодо реагування на рішення загальних зборів та врахування їх при прийнятті своїх рішень
- 4 бали - прописано зобов'язання влади реагувати на рішення загальних зборів та враховувати їх при прийнятті своїх рішень
- 5 балів - додатково прописано зобов'язання влади оприлюднювати у ЗМІ рішення, прийняті на загальних зборах мешканців громади

Тут «п'ятірки» отримали лише Херсон та Гола Пристань. «Четвірки» відразу у шести містах: Бериславі, Генічеську, Нової Каховці, Таврійську, Скадовську та Цюрупинську. З них зняли бал через відсутність зобов'язання влади оприлюднювати у ЗМІ рішення, прийняті на загальних зборах мешканців громади.

«Трійку» отримала Каховка. На думку експертів, влада цього міста може взагалі не враховувати результати зборів.

Доступ до засідань колегіальних органів ради, пленарне засідання сесії та засідання постійних комісій

У цьому підрозділі аналізувалися, як статут так і регламент ради. Критерії:

- 1 бал - статут та регламент ради взагалі не передбачають доступу громадян на засідання сесії
- 2 бали - прийняти участь в роботі сесії можуть тільки запрошені та акредитовані особи;
- 3 бали - участь в роботі сесії можуть приймати громадяни за попереднім записом;
4. Передбачений вільний доступ громадян, але він обмежується кількістю вільних місць
5. Вільний необмежений доступ громадян

З цим механізмом ми несподівано маємо набагато гірші показники. Найвищі оцінки «трійки» отримали Херсон, Берислав, Каховка, Таврійськ та Нова Каховка, громадяни яких можуть потрапити на сесію попередньо написавши заяву.

При чому у всіх цих містах заява пишеться за різну кількість днів до сесії. В Херсоні 5 днів, в Новій Каховці за 2 дні, в Каховці за день.

Зрозуміло, що ця норма обмежує право громадян на участь в роботі органах місцевого самоврядування, заява громадянина може бути відхилена, за бажання влади, або її взагалі не розглянуть.

Цюрупинськ та Генічеськ отримали «двійку». Там прийняти участь в роботі сесії можуть тільки запрошені та акредитовані особи, тобто ті, кого запросила влада. Взагалі не мають доступу до сесій мешканці Скадовська та Голої Пристані. Хоча там і декларується відкритість та гласність в роботі, насправді ми її не побачили.

Закритті пленарні засідання сесії

В регламенті ради передбачена можливість проведення закритих засідань сесії

- 1 бал - рада проводить закриті сесії не пояснюючи підстави

- 2 бали - визначено перелік умов, за яких проводиться сесія, але вони є безпідставними
- 3 бали - вказано законні умови для проведення закритих сесій, але відсутнє розмежування розгляду відкритих та закритих питань на сесії. Тобто існує , ризик того, що на закритій сесії будуть розглядатись відкриті питання;
- 4 бали - чітко вказано, що на закритій сесії розглядаються тільки закриті питання
- 5 балів - можливість проведення закритих сесій відсутня

Тут взагалі, всі ради отримали найменший бал – «одиницю». В статутах всіх рад передбачено проведення закритих сесій, і ніде немає пояснень за яких умов вони будуть проводитись.

На нашу думку, сесії місцевих рад повинні бути завжди відкритими. Це, нажаль, поки що є теорією. На практиці, депутати іноді оголошують сесії «закритими» з метою не допустити громадян на розгляд найбільш актуальних питань.

Органи самоорганізації населення

Критерії

- 1 бал - Інформація у статуті про діяльність органів самоорганізації населення відсутня;
- 2 бали - є згадування про ОСН за текстом Статуту, але немає спеціальних статей про них
- 3 бали - є статті про ОСН, але вони короткі та узагальнені, немає механізмів;
- 4 бали - детально прописані повноваження ОСН, особливості створення та діяльності;
- 5 балів - крім всього про що йде мова в п. 4, передбачені делеговані повноваження;

Тут взагалі дуже цікава ситуація. У всіх містах крім Херсону детально прописані розділи про ОСН. Не передбачені в них лише делеговані повноваження. Тому всі вони отримали «четвірки». Херсон отримав «двійку». Парадоксальність ситуації складається в тім, що саме в обласному центрі ОСН працюють найбільш активно, а в інших містах, за виключенням Скадовська, вони практично не діють взагалі.

Громадські ради

Критерії оцінки

- 1 бал - в Статуті взагалі відсутня інформація про Громадські ради;
- 2 бали - Громадські Ради згадуються в статуті, але немає механізмів створення та діяльності;
- 3 бали - діяльність Громадської Ради регламентується додатковим положенням, про що йде мова в статуті
- 4 бали - порядок створення та діяльності ГР прописаний в статуті , але наявні ризики обмеження участі в раді представників НГО, або обмежена сфера діяльності ради;
- 5 – прописаний механізм, який сприяє діяльності громадських рад

Тут знову маємо низькі показники. Приймаючи статuti ради практично не думали про свої дорадчі органи. Два бали за згадування про ради в статуті отримали Гола Пристань, Каховка, Нова Каховка, Скадовськ, Таврійськ, Херсон та Цюрупинськ. Взагалі про них не згадують в статутах Бериславу та Генічеська.

Внесення змін до статуту

1 бал - немає норми яка регулює це питання

2 бали - внести зміни до Статуту можуть лише 2/3 депутатів за ініціативою міського голови

3 бали - внести зміни до Статуту можуть 2/3 депутатів за ініціативою міського голови та громадяни, але без регламентації;

4 бали - внести зміни до Статуту можуть 2/3 депутатів за ініціативою міського голови та громадяни через громадську ініціативу (з високим цензом для ініціювання, більше 1% мешканців міста)

5 балів - внести зміни до Статуту можуть 2/3 депутатів за ініціативою мера та громадяни через громадську ініціативу (з низьким цензом для ініціювання, менше 1 % мешканців міста)

Експерти включили цей пункт до дослідження через його важливість. Чи мають можливість самі члени територіальної громади внести зміни до головного документу громади?

Найлегше це зробити в Херсоні та в Скадовську, в яких потрібно зібрати відповідно 500 та 75 підписів громадян, для того щоб винести це питання на сесію ради.

Складніше це зробити в Бериславі, Голій Пристані, Каховці, Новій Каховці та в Цюрупинську, де для внесення місцевої ініціативи необхідно зібрати підписи 10% мешканців, а в невеличкому Таврійську необхідно зібрати 500 підписів.

«Трійку» отримав Генічеськ, де зміни до статуту вносяться простою більшістю. Передбачена можливість внесення пропозицій про зміни до ради мешканцями міста, але не прописано, як це робиться.

Розділ 3. Що зробили депутати для розвитку механізмів участі

На кінець, ми проаналізували, як робили владу більш відкритою та прозорою самі депутати?

Ми вивчили всі рішення міських рад цієї каденції (2010 – 2015 рр) на предмет наявності Нормативно-правових актів, які були прийняті у ці роки та сприяють більш відкритій роботі рад, або надають людям додаткові механізми громадського контролю над владою.

Таких рішень ми виявили всього три, і всі вони були прийняті Херсонською міською радою. Їх варто назвати:

Рішення №1070 від 24.04.2013р. «Про затвердження Положення про здійснення членами територіальної громади міста Херсона контролю за проведенням капітального ремонту багатоквартирних житлових будинків за рахунок коштів міського бюджету»;

Рішення №1505 від 12.09.2014р. «Про затвердження Порядку здійснення контролю з боку будинкових комітетів за обсягом та якістю наданих послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій»;

Рішення №1693 від 20.02.2015р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з питань реалізації в м.Херсоні ініціатив інститутів громадянського суспільства»

Як бачимо, місцеві депутати не особливо напружуються в цих питаннях, і не дуже бажає наділяти громаду додатковими можливостями впливу.

Висновки

- **Всі статuti міст області мають серйозні недоліки в питанні регламентування механізмів демократії участі. В окремих територіальних громадах більш детально прописані механізми проведення громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем проживання та внесення місцевих ініціатив.**
 - **Високий ценз для проведення слухань та внесення ініціатив в окремих містах гальмує реалізацію цих ініціатив на практиці. На думку окремих експертів навіть збирання підписів трьохсот членів територіальних громад для проведення громадських слухань та п'ятисот для внесення громадських ініціатив в Херсоні теж є забагато, бо все одне - остаточне рішення приймається депутатами. Тому, щоб висловити свою думку депутатам або підготувати власний проект рішення для розгляду тими ж депутатами - немає потреби у надмірній кількості підписів мешканців територіальної громади.**
 - **Потрібно змінити підходи посадовців до ініціатив громадян та безпосередніх форм самоврядування та зобов'язати надавати необхідні консультації при ініціюванні городянами застосування тієї чи іншої форми прямої участі.**
 - **Не чітко регламентоване питання розгляду резолюцій громадських слухань або термін розгляду ініціатив на сесії практично у всіх містах дозволяє затягувати оприлюднення думки городян.**
 - **Доступ на сесії міських рад для мешканців області є суттєво обмежений зайвими заявами. На думку експертів, не повинно бути ніяких попередніх заяв, доступ повинен бути вільним та необмеженим. Єдине - громадянин повинен мати при собі посвідчення особи та зареєструватись при вході в сесійний зал.**
 - **Практично всі статuti передбачають проведення закритих сесій, без жодного пояснення за яких умов вони проводяться. На думку експертів це неприпустимо, бо дає можливість депутатам розглядати будь які питання в закритому режимі. Позиція експертів - ради повинні працювати виключно у відкритому режимі.**
 - **В статуті територіальної громади міста Херсона необхідно прописати розділ про ОСН, це сприятиме активізації комітетів, та покращенню їхньої діяльності.**
 - **Практично у всіх статутах майже нічого не сказано про діяльність громадських рад, жодного слова про їх повноваження та можливості впливу. Мабуть саме тому вони діють лише в трьох містах області?**
- І головний висновок, через недосконалість норм статутів, необізнаність громадян, і як бачимо через свою невисоку правову культуру громадяни майже не використовують механізми демократії участі. А депутати, крім депутатів Херсонської міської ради, навіть в умовах, що змінилися, нічого не зробили для покращення механізмів демократії участі. Але у місцевих рад ще є час для того, щоб вдосконалити механізми прямої участі городян.**

І на кінець узагальнимо показники доступності влади, які прописані у статутах територіальних громад по містам:

Найбільше балів - 27 у Скадовську. По 26 балів у Берислава та Херсона. 25 у Цюрупинська. По 24 бали у Голої Пристані та Нової Каховки. 23 у Каховки. Найменше балів 22 у Генічеська.

Таким чином, на нашу думку, за своїм статутом, найбільш доступні умови для городян у впливі та прямої участі, є Статут Скадовської територіальної громади.

Аналітична записка підготовлена колективом експертів під керівництвом Олександра Мошнягула (авторський колектив: Мошнягул О., Бєлий Д. Макуха В., Молчанов В., Білий С., Чайковський А.)