

ПОСТМАЙДАННІ ПРАКТИКИ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Анотація

В аналітичній записці розглядаються сучасні практики громадської самоорганізації жителів територіальних громад для вирішення питань місцевого значення. Оцінюються нові можливості та проблеми органів самоорганізації населення та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у розв'язанні проблем громади у сфері житлово-комунальних послуг, благоустрою, охорони навколишнього середовища та соціальної допомоги пільговим категоріям громадян. Проаналізовано результати та проблеми впровадження такого інноваційного інструменту місцевого управління як бюджети участі. Наголошується на актуальних ризиках протестної самоорганізації громадян на місцевому рівні. Пропонуються заходи щодо підвищення ролі ОСН та ОСББ у вирішенні питань місцевого значення, зниження радикалізації конфліктів у процесі планування житлової забудови територій громад, зниження ризиків вихолощення практик формування бюджетів участі.

ПОСТМАЙДАННІ ПРАКТИКИ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Позитивні практики громадської самоорганізації у вирішенні питань місцевого значення

Важливу роль у розв'язанні проблем місцевого значення вже багато років відіграють органи самоорганізації населення (далі - ОСН), завдяки яким мешканці громад здійснюють контроль якості житлово-комунальних послуг, захищають свої інтереси у сфері використання земель та майна громади, покращують стан благоустрою прибудинкових територій, вулиць, парків, проводять заходи з охорони навколишнього середовища, надають соціальну допомогу пільговим категоріям громадян, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування.

Найбільш успішних результатів у розв'язанні місцевих проблем досягають ОСН у тих територіальних громадах, де органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) ухвалюють статuti, локальні програми сприяння розвитку ОСН, залучають ці представницькі інституції до виконання цільових програм, впроваджують механізми соціального замовлення та співфінансування у реалізації проектів з розвитку територій громад.

Так, ефективна практика самоорганізації населення діє у Вінниці. З 2007 р. у місті створено асоціацію ОСН, яка об'єднує 24 комітети. За підтримки місцевої влади ця Асоціація стала головною дійовою особою у вирішенні питань благоустрою, прокладання каналізації, асфальтування доріг, ремонту та очищення криниць загального користування на умовах співфінансування мешканців та місцевого бюджету. Лише у 2017 р. за таких умов проведено асфальтування дорожнього покриття на 35 вулицях,

збудовано 8,5 км мереж водопроводу та каналізування в мікрорайонах приватного сектору забудови міста¹.

В Одесі багатолітній досвід використання механізму соціального замовлення постійно підвищує рівень компетентності ОСН як виконавця соціальних послуг та розширює коло таких послуг. ОСН отримують перемогу в конкурсах за напрямками: сприяння зайнятості та довголіттю людей похилого віку; соціально-психологічна реабілітація та адаптація внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), учасників АТО та членів їх родин; вирішення соціальних проблем молоді; захист навколишнього середовища; профілактика ВІЛ/СНІДУ та наркоманії, формування здорового способу життя. З 2012 року успішно реалізується пілотний проект по створенню в ОСН постійно діючих бригад з благоустрою територій мікрорайонів, які не обслуговуються житлово-експлуатаційними організаціями².

Унікальну систему самоорганізації та участі мешканців територіальної громади у розв'язанні проблем міста має м. Мирноград. Координаційний комітет самоорганізації населення, до якого наразі входять 13 ОСН, було створено в 2005 р. з метою уникнення у власному місті наслідків масштабної аварії в системі теплопостачання в Алчевську. Представники організації розробили відповідний документ – «Картку будинку», який дозволяє мешканцям міста планувати проведення ремонтних робіт за будинковим принципом та контролювати якість їх виконання. Процес планування ремонту будинкової інфраструктури та контроль за виконанням комунального замовлення передбачає три етапи: 1) затвердження на загальних зборах мешканців будинків мікрорайонів графіку проведення у будинку поточного ремонту; 2) складання керуючими компаніями планів проведення поточного ремонту та затвердження міської радою

¹ За десять років асоціація органів самоорганізації населення стала центром взаємодії мешканців та органів влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=3838>

² Звіт про діяльність управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради за 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ru/departments/74906>

загальноміського Плану поточних ремонтних робіт; 3) контроль представників ОСН за виконанням ремонтних робіт та підписання за їх участю актів виконаних робіт.

Така система дозволила відновити житловий фонд, зокрема були замінені дахи будинків та внутрішньобудинкових мереж, які проводилися за рахунок залучення коштів мешканців міста на засадах 50/50. На сьогодні ОСН здійснюють контроль за дотриманням прав громадян у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою, за якістю роботи перевізників пасажирського транспорту³.

За роки своєї діяльності дана організація стала активним суб'єктом місцевої політики. У 2014 р. під час засідання Громадської Ради щодо необхідності проведення референдуму з питання федералізації східних областей України Комітет висловився проти винесення таких питань на референдум, а представники ОСН проводили роз'яснювальну роботу серед населення щодо небезпечних перспектив їх участі в мітингах за руський мир. Завдяки позиції Комітету та інших громадських організацій вдалося уникнути появи у місті блокпостів ДНР та захоплення адміністративних будівель.

Досвід мобілізації мешканців міста у критичних ситуаціях допоміг Комітету впродовж літа-осені 2014 р. разом з міською владою, підприємцями, окремими громадянами організувати водопостачання міста після виведення із ладу внаслідок бойових дій Карлівського гідронакопичувального вузла. Також, з того часу Комітет став головним координатором прийому із зони АТО внутрішньо переміщених осіб та їх соціальної адаптації⁴. Окрім надання гуманітарної, фінансової, медичної та психологічної підтримки переселенцям ОСН здійснюють роботу із залучення ВПО до вирішення питань благоустрою та розвитку території громади, сприяють формуванню їх громадянської позиції та локальної ідентичності.

³ Звіт про участь у роботі семінару з обміну досвідом «Школа самоорганізації-4» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rusanivka.org.ua/?page_id=1926

⁴ Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – С.39-40.

Проблеми державної політики сприяння розвитку ОСН

Доводиться констатувати, що протягом 2016 – першої половини 2018 рр. подальший розвиток ОСН був заблокований на законодавчому рівні. План заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки чітко передбачав забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» до його прийняття⁵. Також, завдання щодо удосконалення правового статусу, порядку організації та діяльності ОСН містилося у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 2016 р.⁶ Однак відповідний *законопроект «Про органи самоорганізації населення» (2466), який мав вирішити ці питання та посприяти подальшому розвитку ОСН не виносився на голосування після 18.02.2016 року.*

Ще однією перешкодою для роботи ОСН стало запровадження нових вимог реєстрації неприбуткових організацій. Як відомо, до 1 липня 2017 року неприбуткові підприємства, установи та організації, внесені до Реєстру неприбуткових установ та організацій на день набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій» мали привести свої установчі документи у відповідність із вимогами пункту 133.4 статті 133 цього Кодексу та у цей самий строк подати копії таких документів до контролюючого органу⁷.

⁵ Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 802-р від 2.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249459167>

⁶ Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ № 688-р від 22.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249350402>

⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій: Закон України Верховної Ради України від № 652-VIII від 17.07. 2015 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 42. – ст.384.

Однак **ОСН не отримали власного коду у Реєстрі неприбуткових установ та організацій**, тому питання про віднесення їх до Реєстру за кодом 0048 як інших юридичних осіб, діяльність яких відповідає вимогам, установленим пунктом 133.4 статті 133 Податкового кодексу, вирішується на власний розсуд контролюючого органу⁸.

Невизначеність статусу неприбутковості ОСН призводить до того, що більшість з них обирають повідомний спосіб легалізації без створення юридичної особи. Про це свідчать і статистичні данні, згідно з якими кількість ОСН зі статусом юридичної особи станом на березень 2018 р. складає 1561 одиниць, це на 52 одиниці більше ніж на той самий період 2017 р. Зростання ОСН юридичних осіб з 2015 року складає 198 одиниць⁹.

Ці перепони правового характеру не дозволяють ОСН повною мірою брати участь у здійсненні реформи децентралізації. Зокрема, ОСН могли б взяти на себе частину нових обов'язків, що виникають у органів місцевої влади внаслідок об'єднання територіальних громад. Так у структурі управління об'єднаною громадою роль представника й захисника прав та інтересів жителів мають виконувати старости. Закон встановлює широкий перелік повноважень старости, який за умов недостатньої практики може стати непосильним для однієї особи¹⁰.

Для ефективного виконання розширених повноважень староста потребує системної та якісної комунікації з усіма публічними суб'єктами, які представляють інтереси малих громад, – іншими старостами, ОСН, місцевими депутатами, обраними від цих громад. У цій ситуації ОСН можуть

⁸ Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру: Постанова Кабінету Міністрів України № 440 від 13.07. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249189426>

⁹ Кількість юридичних осіб за організаційними формами : дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹⁰ Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон Верховної Ради України від № 1848- VIII від 9.02. 2017 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2017. - № 1. - ст.134.

стати важливим елементом системи управління об'єднаною територіальною громадою та доповнити систему представництва інтересів малих громад¹¹.

Проблеми імплементації місцевих бюджетів участі

Вперше принцип участі мешканців територіальних громад у визначенні пріоритетних напрямків витрат коштів місцевих бюджетів було запроваджено в 2015 році у Чернігові, Полтаві та Черкасах. За інформацією Комітету виборців України, на сьогодні принцип «бюджетів участі» вже діє у 45 містах, 23 з яких – обласні центри¹². Більшість проектів стосуються благоустрою міст, поліпшення їх культурної та спортивної інфраструктури, соціальної адаптації людей з особливими потребами через залучення їх до інклюзивного туризму, організацію навчання, облаштування спеціальних зон відпочинку, створення служб соціального таксі; встановлення системи вуличного відео спостереження, облаштування зон бездротового інтернет-зв'язку тощо.

Досвід перших років впровадження даного інструменту демократії дозволяє відзначити таку проблему як використання адміністративного ресурсу в процесі популяризації ідей та голосуванні за проект. Члени політичних партій, народні депутати, суб'єкти господарювання як автори проектів мають більше ресурсів для просування своїх проектів (ролики у ЗМІ, замовлення поліграфічної продукції, біг-бордів) ніж пересічні громадяни, які поширюють інформацію про свої ініціативи переважно через соціальні мережі та міжособистісні контакти¹³. У ситуаціях, коли проект подають державні службовці, керівники освітніх та медичних закладів, інших комунальних закладів, використовується адміністративний ресурс при голосуванні, а успіх ініціативи досягається за рахунок мобілізації голосів працівників закладів, їх клієнтів, школярів, студентів та батьків дітей. Це

¹¹ Калашнікова О. Місце органів самоорганізації населення у системі управління об'єднаною громадою /О. Калашнікова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/02/23/sasha/>

¹² Бюджет участі в містах України: регіональний зріз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gurt.org.ua/news/informator/42964/>

¹³ Бюджет маніпуляцій та політиків. Або як не дозволити дискредитувати громадську ініціативу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://times.zt.ua/byudzheth-manipulyatsiy-ta-politykiv-2017/>

призводить до дискредитації ідеї бюджетів участі та використання державних коштів на проекти, які пролобійовані представниками бізнесу та депутатів місцевих рад задля завоювання прихильності виборців¹⁴.

Спрямування бюджету участі виключно на виконання повноважень органів місцевої публічної влади перешкоджає вихованню громадянської культури та розвитку управлінської компетентності жителів територіальних громад. Саме тому на рівні локальних нормативно-правових актів у багатьох містах передбачаються заходи, спрямовані на мінімізацію подібних ризиків. Так, у Кропивницькому за рахунок бюджету участі можна реалізувати проекти щодо одного об'єкта комунальної власності (вулиці, парку, дороги, спортивного чи дитячого майданчика, установи: школи, поліклініки, дитячого садочку тощо)¹⁵. Положення Житомира визначає, що авторами проектних пропозицій не можуть бути депутати міської ради, члени Координаційної комісії, представники виконавчих органів міської ради, представники керівного складу комунальних підприємств, установ, закладів, якщо проект стосується відповідних підприємств¹⁶.

Отже, для збереження довіри до процедури бюджету участі необхідно вимагати від місцевих органів влади дотримуватися таких критеріїв при відборі проектів:

- 1) результати їх реалізації мають бути загальнодоступними для мешканців міста;
- 2) проект не має суперечити чинним міським програмам розвитку міста та дублювати завдання, які передбачені цими програмами і плануються для реалізації на відповідний бюджетний рік;

¹⁴ Прихід В. Як зіпсувати ідею участі громади в розподілі бюджету: український досвід [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dw.com/uk>

¹⁵ Про затвердження Положення про громадський бюджет (бюджет участі) міста Кропивницького: Рішення Кіровоградської міської ради № 729 від 20.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/13962-729.pdf>

¹⁶ Про затвердження Положення про бюджет участі (громадський бюджет) в місті Житомир: Рішення Житомирської міської ради № 244 від 16.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1518444697.pdf>

3) проекти не можуть бути пов'язані з поточною роботою у відповідних галузях та сферах діяльності чи поточним утриманням бюджетних установ;

4) проекти мають передбачати такі напрямки фінансування, які не відносяться до повноважень виконавчих органів міської ради у сфері поточного та капітального ремонту житлового фонду, ремонту дорожнього покриття та тротуарів, реконструкції майна, балансоутримувачем якого є окрема комунальна установа (заклад).

Недосконалість організації процедур голосування за громадські проекти також створює умови для фальсифікації та обмеження участі окремих груп місцевого населення. Зокрема, вже існують приклади, коли конкурс проектів втрачає прозорість та добросовісність через можливість голосування за декілька проектних пропозицій або з однієї IP-адреси (Луцьк)¹⁷, через неможливість голосувати за бюлетенем (Одеса, Ужгород, Луцьк)¹⁸; через складні системи ідентифікації особи в електронних системах голосування (Івано-Франківськ)¹⁹.

Неналежна організація місць для письмового голосування за ініціативи бюджету участі дискримінують багатьох громадян, наприклад, пенсіонерів, які не мають постійного доступу до інтернет-простору або не є активними користувачами інтернету. Лише у Миколаєві та Вінниці створено умови для голосування мешканців міста, які внаслідок фізичних особливостей не можуть самотійно заповнити бланк для голосування та (або) особисто проголосувати в пунктах для голосування²⁰.

Отже, застосування на практиці бюджету участі у багатьох випадках не відповідає інтересам громадян через недостатнє нормативне врегулювання, спрямоване на захист їхніх інтересів як членів громад.

¹⁷ Ініціативи мешканців Луцька – інструмент бюджету участі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gurt.org.ua/news/informator/42165/>

¹⁸ Бюджет участі в містах України: регіональний зріз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gurt.org.ua/news/informator/42964/>

¹⁹ Вербицький І. Бюджет участі Івано-Франківська 2016: проблеми та рекомендації / І. Вербицький // Mistosite. – Режим доступу: <https://mistosite.org.ua/ru/articles/byudzheth-uchast%D1%96-%D1%96vano-frank%D1%96vska-2016-problemy-ta-rekomendacz%D1%96yi>

²⁰ Про затвердження Положення про Громадський бюджет м. Миколаєва: Рішення Миколаївської міської ради № 24/8 від 13.09.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/documents/27174.html>

Проте виправлення цих недоліків великою мірою залежить від здатності самих громадян впливати на своїх представників у місцевих радах.

Особливості протестної самоорганізації на місцевому рівні

Слабкість та переважно низький вплив ОСН на місцеву владу у процесі підготовки та прийняття рішень, зростання корупційних ризиків унаслідок розширення повноважень місцевих органів влади підштовхують громадян до активної участі в різноманітних протестних акціях. Найчастіше органи місцевої влади обходять процедури громадської участі при здійсненні повноважень у сфері містобудування та використання земель територіальних громад. Лише за даними Містобудівного кадастру Києва, станом на початок 2018 р. у столиці було 67 незаконних забудов²¹. Кожного року мешканці Києва, Львова, Полтави, Харкова та інших міст вимушені вдаватися до протестних дій, щоб зупинити незаконні будівництва, які порушують Державні будівельні норми, знищують пам'ятки історико-культурної спадщини та об'єкти природно-заповідного фонду, руйнують зони рекреаційного та оздоровчого призначення, порушують принцип цільового використання земель загального користування, громадської та жилої забудови.

На сьогодні поширеним є такий алгоритм взаємодії громадськості та місцевої влади при виникненні конфлікту інтересів мешканців мікрорайонів громад та забудовника: 1) ухвалення рішення про будівництво без консультацій з громадськістю; 2) негативна реакція мешканців мікрорайонів, де відбуваються будівельні роботи; 3) використання активною громадськістю конвенційних способів впливу на дії забудовника (позови до суду, звернення до органів місцевої та державної влади, подання місцевих ініціатив та петицій, мирні протести) та отримання громадськістю

²¹ Полный список незаконных киевских новостроек в январе 2018 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://domik.ua/novosti/polnyj-spisok-nezakonnih-kievskih-novostroek-v-yanvare-2018-goda-n254806.html>

позитивних результатів щодо правової оцінки законності власних вимог;
4) ігнорування забудовником конвенційних способів врегулювання конфлікту інтересів (невиконання рішень суду, приписів місцевих та державних органів влади, проведення будівельних робіт у нічний час);
5) радикалізація конфлікту з обох сторін (руйнування парканів навколо будівництва та будмайданчиків; нанесення тілесних ушкоджень; використання водометів, сльозогінного газу, вогнепальної зброї та інші незаконні дії);
6) активізація дій представників органів публічної влади лише у пік ескалації конфлікту між громадськістю та забудовником.

Ще однією перешкодою використання земель житлової та громадської забудови жителями територіальних громад у власних законних інтересах є традиційна лояльність органів державної та місцевої влади до безконтрольного надання земельних ділянок та їх самозахоплення релігійними громадами. Як відомо, право постійного користування земельними ділянками було надано релігійним громадам ще у 2009 році. За даними аналітичного центру «Texty», лише у 2011 р. церквам було надано 36 га із міських земель, серед яких 16 га отримали релігійні організації УПЦ МП²². У зв'язку з цим кожного року виникають конфлікти між мешканцями територіальних громад та релігійними громадами за право використання земельних ділянок зелених та паркових зон, прибудинкових територій.

Зміна внутрішньої політичної ситуації в державі, початок російської агресії та приклади антиукраїнської поведінки священників УПЦ МП призвели до загострення громадської реакції на протиправне використання земель релігійними організаціями УПЦ МП. Протягом року посилились масові виступи проти незаконного зведення храмів УПЦ МП у Києві та Львівській області. Зокрема, ігнорування багаторічної громадської протидії незаконній забудові УПЦ МП на території Десятинної

²² Церковна земля. Визначено рекордсменів із отримання землі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/41352/Cerkovna_zemla_Vyznachenorekordsmeniv_iz_otrymanna_zemli

церкви, яка належить до особливо цінних земель історико-культурного призначення, призвело до вчинення акції прямої дії представниками радикальних політичних сил. Лише загроза політизації конфлікту примусила Міністерство культури України прийняти рішення про невідкладне вжиття заходів по усуненню перешкод щодо користування земельною ділянкою шляхом ініціювання відповідних судових позовів²³.

Неефективність інституційних механізмів відстоювання інтересів та прав громадян створює небезпечний для місцевої демократії формат вирішення конфліктів, за яким активна громадськість взагалі відмовляється від легальних способів. Резонансною стала досі невирішена проблема утилізації побутового сміття у Львові, що викликає спротив мешканців громад з бійками та заворушеннями як у самому місті, так і у Київській області, Чернівцях, Миколаєві та Дніпрі, куди це сміття намагались вивезти²⁴.

Достатньо широкого розповсюдження набула практика блокування доріг, до якої жителі громад, як правило, вдаються за відсутності реакції місцевої влади на їх звернення. Мешканці селищ Миколаївської та Рівненської області блокували автомобільну дорогу національного значення Олександрівка - Кропивницький – Миколаїв та міжнародну трасу Київ-Ковель-Ягодин з вимогою їх негайного ремонту²⁵; перекривали дороги жителі сіл Гуменне, Писарівка, Драгомирчан через надання у приватну власність земель громадського пасовища, громадської та

²³ Мінкультури інформує щодо незаконного користування земельною ділянкою на території Національного музею історії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=245332291

²⁴ Петрова І. Реалізація права громадян на політичний протест в Україні у 2016 році / І. Петрова // Українська гельсінська спілка з прав людини. – Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/realizatsiya-prava-hromadyan-na-politychnyj-protest-v-ukrajini-u-2016-rotsi-i-petrova/>

²⁵ На Миколаївщині перекрили ще дві розбиті дороги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2430150-na-mikolaiivsini-perekrili-se-dvi-rozbiti-dorogi.html>

На Рівненщині селяни блокували міжнародну трасу сім годин, вимагаючи ремонту дороги [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://zik.ua/news/2018/04/13/na_rivnenshchyni_selyany_blokuvaly_mizhnarodnu_trasu_sim_godyn_vymagayuch_y_remontu_1303925

житлової забудови²⁶; мешканці сіл Волинської області перекривали автодорогу міжнародного значення «Київ – Ковель – Ягодин» у знак протесту проти вивезення відходів із Ковельського ветсанзаводу на територію їх земельних ділянок²⁷; у Києві перекривали рух транспорту учасники акції протесту проти вирубки дерев та планованої забудови на території парку «Крістєрова гірка» на місці, де раніше працював Інститут хлору²⁸.

Враховуючи те, що блокування транспортних комунікацій є кримінальним злочином, обрання такого інструменту захисту інтересів доволі часто виглядає неадекватним рівню небезпеки їх порушення. Нещодавно група осіб блокувала дорогу перед пунктом пропуску «Рава-Руська» на кордоні з Польщею через невдоволення роботою митниці без попередніх усних чи письмових звернень до митниці щодо їх претензій²⁹. Перекриття доріг застосовувалося для висловлення вимоги щодо відставки посадових осіб органів муніципальної влади (Волинь, Вінниччина, Львівщина); зниження тарифів у маршрутках, припинення діяльності свиноферм, зупинення будівництва сміттєсортувального комплексу тощо³⁰.

Отже, доводиться стверджувати, що на місцевому рівні зростає радикалізація соціального протесту, що у свою чергу зумовлено суттєвим падінням відповідальності обраних органів місцевого самоврядування перед громадянами. Зважаючи на те, що місцеві вибори

²⁶ Бійки, суперечки, перекриття міжнародної траси: вінницькі селяни відстоюють громадське пасовище [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vlasno.info/politika/gromada/protesti/item/21991-biiky-superechky-perekryttia-mizhnar>

Мешканці Драгомирчан перекрили дорогу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gk-press.if.ua/meshkantsi-dragomyrchan-perekryly-dorogu/>

²⁷ На Волині в поле скинули 15 фур з мертвими тваринами: траса на Варшаву перекрита [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tsn.ua/ukrayina/na-volini-v-pole-skinuli-15-fur-z-mertvimi-tvarinami-trasa-na-varshavu-perekrita-924915.html>

²⁸ У Києві мешканці влаштували акцію проти забудови, перекрили дорогу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/01/20/7169038/>

²⁹ Мітингувальники понад чотири години блокували дорогу до прикордонного пункту у Раві-Руській [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zaxid.net/kilka_desyat_kiv_mitingovalnikiv_zablokuvali_dorogu_do_prikordonnogo_punktu_u_ravi_ruskiy_n_1447851

³⁰ Шутка Н. Мода блокувати дороги: куди послати перекривальників? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zik.ua/news/2018/02/15/moda_blokovaty_dorogy_kudy_poslaty_perekryvalnykiv_1266553

2020 року відбуватимуться у контексті гострої політичної боротьби, що супроводжуватиме президентські та парламентські вибори 2019 р., можна прогнозувати поширення протестних акцій та спроб силового впливу як на процес висування кандидатів, так і підрахунку голосів.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Активна діяльність органів самоорганізації населення сприяє адаптації громадян до нових умов, що виникають унаслідок реформи децентралізації, та дозволяє вирішувати нагальні питання місцевого розвитку більш ефективно та на основі узгоджених інтересів громадян – членів громад.

Водночас недосконалість законодавства, яке регулює діяльність ОСН та їхню взаємодію з органами місцевої влади, поширеність корупційних практик під час планування та використання місцевих бюджетів, ослаблення відповідальності та зв'язку між громадянами та обраними органами місцевого самоврядування призводить до поширення протестних настроїв та загрожує радикалізацією місцевих виборів 2020 р.

У зв'язку з цим видається доцільним рекомендувати такі заходи для зниження протестних ризиків та розширення можливостей для місцевої демократії:

1. На рівні Верховної Ради України, відповідно до Плану заходів на 2016 р. з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, варто вдатися до таких кроків до кінця 2018 р.:

- Повернутися до розгляду та ухвалення нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» (законопроект № 2466);
- Розглянути закон України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (законопроект № 2467);
- Внести зміни до ст. 133.4.6. Податкового кодексу України, відповідно до яких додати органи самоорганізації населення до переліку неприбуткових організацій.

2. На рівні Кабінету Міністрів України:

Для полегшення діяльності ОСН внести зміни до ст.2 Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру (Постанова КМУ від 13.07.2016 р. № 440), якими надати ОСН власний код неприбутковості у Реєстрі.

3. На рівні Мінрегіону:

З метою захисту механізму бюджету участі від корупційних ризиків доцільно розробити Типове положення про громадський бюджет для міст та регіонів. При формулюванні положень цього документу необхідно врахувати такі позиції:

- дотримання прав усіх членів територіальної громади та внутрішньо перемішених осіб при визначенні профілю автора громадського проекту та суб'єкта голосування;

- необхідність створення правових та організаційних умов для голосування усіх соціальних груп жителів територіальних громад (осіб з обмеженими фізичними можливостями, пенсіонерів та інших неактивних користувачів Інтернету);

- установлення обмежень щодо авторів проектів та їх змісту, які унеможливають використання адміністративного ресурсу в процесі популяризації ідей та голосуванні за проект, а також спрямування бюджетів участі на виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Задля зниження ризиків радикалізації місцевих протестів та зростання соціальної напруги внаслідок систематичного невиконання будівельними організаціями та органами місцевого самоврядування положень закону «Про регулювання містобудівної діяльності»:

- доручити Державній архітектурно-будівельній інспекції України проводити перевірки за фактами звернення громадян та громадських

організацій про порушення містобудівельного законодавства з боку місцевої влади та приватних компаній;

- спонукати органи місцевого самоврядування до попередження конфліктних ситуацій та громадських протестів, зумовлених порушеннями планування забудови територій громад, шляхом перегляду та призупинення фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку до врегулювання існуючих конфліктів та затвердження рішеннями виконавчих органів місцевої влади процедури обов'язкових, чесних та прозорих попередніх консультацій з громадянами на етапі розгляду рішень про відведення земель громади під забудову.

О.А. Корнієвський, Н. І. Пеліванова

Відділ розвитку політичної системи

Національний інститут стратегічних досліджень

травень 2018 р.