



**Лабораторія
демократичних
трансформацій**

**СТАН МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ:
РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ
В ЧЕРНІВЦЯХ, ЧЕРКАСАХ та МИКОЛАЄВІ**

Авторський колектив

Макс Волошин
Драш Ірина
Андрій Кучуран
Андрій Круглашов
Вадим Міський
Обершт Ольга

Київ, 2018



Оцінку стану місцевої демократії в Україні було здійснено Лабораторією Демократичних Трансформацій (м. Чернівці) за підтримки Міжнародного Інституту Демократії та Сприяння Виборам (International IDEA).

Погляди, викладені в цій публікації, є авторськими та не обов'язково віддзеркалюють погляди Міжнародного Інституту Демократії та Сприяння Виборам (International IDEA), відповідних членів правління або членів ради.

ПОДЯКА

Ці люди стали важливими учасниками оцінки, погодившись зустрітись і обговорити стан місцевої демократії у своїх містах, за що висловлюємо їм вдячність і повагу:

Акопян Артур, Бінусов Михайло, Ведула Антон, Грищенко Володимир, Згіблов Олександр, Карась Павло, Кіта Ігор, Коломієць Тарас, Косенко Іван, Косяк Віталій, Мельник Олексій, Мирза Микола, Михайлюк Інна, Міняйло Валерій, Нищик Ярослав, Одарич Сергій, Петрик Руслан, Радуцький Олександр, Романов Олексій, Савенко Олександр, Тренкін Юрій, Фомич Микола, Цегвінцева Альона, Чернецький Костянтин, Шадловський Максим, Шевченко Олена, Шило Максим, Ганзевич Роман, Пасічник Сергій, Михалк Максим, Бордунос Людмила, Лавров Ярослав, Сас Юрій, Щепак Олена, Рибалка Олександр, Бондаренко Анатолій, Бурега Юрій, Гончарюк Іван, Греков Сергій, Максимюк Василь, Михайлішин Віталій, Олевич Аліна, Петришин Ярослав, Продан Василь, Сафтенко Юлія, Ставчанський Олександр, Цуркан Юлія, Лебухорська Тетяна, Каспрук Олексій, Карімова Ірина, Бостан Сергій, Шкіра Ігор, Сірман Дмитро, Гусак Наталя, Сторошук Богдан, Вишинський Святослав., Федорук Микола, Бабюк Ігор, Бабинська Надя, Прокоп Тарас, Пономаренко Олексій, Горбуров Кирило, Гранатуров Юрій, Гусев Олександр, Дятлов Ігор, Єнтін Владислав, Ісаков Сергій, Казакова Тетяна, Кантор Сергій, Карцев Сергій, Кісельова Олена, Крісенко Олег, Малікін Олександр, Панченко Федір, Петров Анатолій, Репін Олександр, Сулова Тетяна, Філевський Ростислав, Яковлев Андрій, Микола Фомич, Тімур Михайловський, Максим Коваль, Лемішевська Олександра, Іваніков Ігор, Воронов Віталій, Андрусів Віктор, Кошовий Роман, Осіпов Андрій, Олександр Слобожан, Майборода Любов, Руснак Борис, Круглашов Анатолій.

Також висловлюємо вдячність волонтерам та партнерам, що взяли участь у підготовці звіту, зокрема: Фазуліній Анастасії, Котенко Софії, Андрєєвій Іванні, Ізотову Юрію, Павленко Ользі, Рокитній Анастасії, Урмановському Олександру, Феофіловій Вікторії, Головченко В'ячеславу.

Автори хотіли б також подякувати представникам Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA)- Нані Каландадзе та Олександру Якименку, які надавали підтримку в процесі здійснення оцінки та упорядкування остаточного звіту.

СПИСОК АБРЕВІАТУР

БПП - Блок Петра Порошенка

ВРУ – Верховна Рада України

ГО - громадська організація

ЗУ – закон України

КСН - комітети самоорганізації населення

КП – комунальне підприємство

ОДА - обласна державна адміністрація

ОСББ - об'єднання співвласників багатоквартирних будинків

ОСН - органи самоорганізації населення

Опоблок - Опозиційний блок

ФГ- фокус-група

SOLD - State of Local Democracy (Стан місцевої демократії)

ЗМІСТ

1. ВВЕДЕННЯ	6
2. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	7
2.1 МІСЦЕВІ ВИБОРИ.....	7
2.2 ВИБОРИ МІСЬКИХ ГОЛІВ	8
2.3 МІСЬКІ РАДИ.....	8
2.4 ДЕПУТАТСЬКІ ФРАКЦІЇ	9
2.5 ФРАКЦІЇ НА МІСЦЯХ.....	10
2.6 МІСЬКИЙ ГОЛОВА	12
2.7 СЕКРЕТАР МІСЬКОЇ РАДИ	13
2.8 ВИКОНАВЧИЙ КОМПІТЕТ МІСЬКОЇ РАДИ	14
3. ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ	18
4. ДЖЕРЕЛА ТА ПЕРЕБІГ КОНФЛІКТІВ У ЧЕРНІВЦЯХ, ЧЕРКАСАХ ТА МИКОЛАЄВІ.....	23
5. СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ НА РІВНІ МІСТА ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ.....	29
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ.....	32
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА ТА КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ.....	34

1. ВВЕДЕННЯ

У часи, коли Україна торує власний демократичний шлях, впроваджує низку реформ, важливою є поточна оцінка цих процесів. Завдяки їй можна зрозуміти і, у разі потреби, вчасно внести корективи, які сприятимуть розвитку місцевої демократії та злагодженій роботі органів місцевого самоврядування.

Актуальність оцінки стану місцевої демократії зростає з реформою децентралізації, що розпочалась 2014 року і передбачає передачу владних та фінансових повноважень від держави на місцевий рівень. Спроможність органів місцевого самоврядування та громади долати конфлікти та злагоджено працювати визначально впливатиме на можливості і якість життя у містах.

Ми проаналізували стан місцевої демократії на прикладі трьох обласних центрів України – Чернівців, Миколаєва та Черкас. У своєму дослідженні ми застосовували метод Оцінки Стану Місцевої Демократії (SOLD), який використовується для аналізу та оцінки стану місцевої демократії у різних країнах світу. Застосування згаданого методу дозволяє залучити людей на місцевому рівні до розуміння того, як працює система їхньої місцевої демократії, спонукає їх впливати на прийняття рішень у своїх громадах, сприяє діалогу між усіма учасниками місцевого врядування – від звичайних громадян до представників влади.

В цьому звіті ми обмежили власні судження та дали слово учасникам місцевої демократії – міським головам, депутатам, експертам та активним громадянам. Їх бачення та аналіз дозволяють зрозуміти позитиви та недоліки устрою місцевої влади, джерела конфліктів та механізмів їх уникнення.

Методологія дослідження.

Метод SOLD базується на проведенні глибинних експертних інтерв'ю та фокус-груп.

Хронологічні рамки дослідження: більше 80% респондентів було опитано між 15 липня і 31 жовтня 2017 року, 9 тестових інтерв'ю взято з листопада 2016 року по січень 2017 року. Ще 4 інтерв'ю з експертами відбулись в жовтні-грудні 2017 року, і одне – з міським головою Чернівців – у січні 2018 року. Загалом було опитано 7 діючих та колишніх міських голів, та майже 50 депутатів місцевих рад, з них 9 - у Миколаєві, 16 - у Чернівцях, 24 - у Черкасах. Крім цього, в рамках дослідження була вивчена думка експертів, які працюють у сфері місцевої демократії, але не були депутатами чи міськими головами.

Для повноти аналізу ми провели 6 фокус-груп, учасниками яких були люди різного соціального статусу – підприємці, активісти, журналісти та наймані працівники. Окрема фокус-група була проведена з жінками підприємцями.

Інтерв'ю з діючими та колишніми міськими головами і депутатами були направлені на визначення:

- сприйняття стану місцевої демократії, ролей її суб'єктів;
- джерел конфліктів у місцевих радах.

З експертами обговорювали питання:

- ролі виборчої системи та правових засад місцевої демократії;
- джерел конфліктів;
- особливості участі громадян у прийнятті рішень.

Для аналізу стану місцевої влади ми обрали міста Черкаси, Чернівці і Миколаїв, тому що вони:

- є обласними центрами;
- у місцевих радах мають своє представництво щонайменше 4 фракції;
- депутатський корпус у кожному з міст висловлював недовіру міським головам (у Миколаєві вже під час проведення дослідження);
- з 2010 року тричі (частіше, ніж депутатський корпус) оновлювали склад Виконкому.

2. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Вибори органів місцевого самоврядування жодного разу не проходили за однією виборчою системою. Законодавець напередодні виборів змінював правила, експериментував, переходячи від мажоритарної системи - до пропорційної, а потім змішаної. У 2015 році вибори до міських рад відбулись при висуванні кандидатів у депутати виключно від партій. Список складався з першого кандидата (лідер списку автоматично проходив у раду, якщо партія пододала бар'єр) та інших кандидатів, які висувалися за округами. Їх обрання залежало як від загального рейтингу партії, так і від кількості голосів, набраних в округах та результатів інших кандидатів. Подекуди мандати здобували кандидати, що займали 3, 4 чи навіть 5 місце в окрузі, тоді як переможці лишались поза радою.

У зв'язку з цим, після виборів 2015 року частина округів не отримали свого кандидата у раді, тоді як інші округи отримали двох, а подекуди і трьох депутатів.

Таблиця 1: Представництва депутатів на момент обрання

Місто	Кількість мандатів	Округи без депутата після визначення результату
Черкаси	42	16
Чернівці	42	11
Миколаїв	54	11
Луцьк	42	12
Рівне	42	15
Одеса	64	12
Дніпро	64	8

Вакуум представництва депутатів на округах спонукав партії-переможці взяти під опіку «осиротілі» округи, часто у малозрозумілий для виборців спосіб.

Загалом, навіть експертам складно оцінити якість представництва в радах. Один з опитаних експертів з Миколаєва охарактеризував динаміку змін депутатського корпусу так: *«Спершу голосували за демократів (1990-1994 роки). В 1994 створили в міськраді владу... "медиків і педагогів". Розчарувались... і в 1998 вирішили голосувати за комуністів. У 2002... за бандитів...»*.

Значна частина міських голів, депутатів та експертів переважно негативно оцінюють «провідну» роль партій під час місцевих виборів, аргументуючи, що партійна система, особливо на місцях, нерозвинена та нестабільна. Їх симпатії на боці мажоритарної системи, одно чи багатомандатної, яка, на їх думку, забезпечує у радах представництво всіх округів та покращує відносини між депутатом та виборцем.

У результаті дослідження було встановлено, що Закон про місцеві вибори 2015 року, хоча й посилив роль партій але, у порівнянні з системою закритих списків 2006-го року, збільшив відчуття депутатами значимості, тому що у бюлетенях стояли їх прізвища, а не прізвище «першої п'ятірки». Свідченням цього є думка одного з опитуваних депутатів міської ради м. Чернівці: *«...народ іноді голосує за кандидата незалежно від того, до якої партії він належить...»*.

2.2 ВИБОРИ МІСЬКИХ ГОЛІВ

З 2015-го міських голів обирають у два тури в містах з кількістю населення понад 90 тис. осіб (у випадку, якщо жоден з кандидатів у першому турі не отримав понад 50% підтримки). Другий тур відбувся у 29 містах, в т.ч. 18 обласних центрах¹. Таким чином, міські голови Черкас, Чернівців та Миколаєва мали б отримати підвищений рівень легітимності, оскільки раніше для перемоги кандидатам достатньо було набрати відносну більшість голосів. Відтак, при низькій явці стали міським головою міг кандидат, що здобув біля 10% голосів виборців і мав мінімальний відрив від конкурентів. Однак, навіть «легітимізація» другим туром не позбавила міських голів проблем та конфліктів з депутатським корпусом своїх рад. Одна з причин, зазначених експертом:

«...нова система виборів як депутатського корпусу, так і міських голів, призводить до становлення системи *“сильна рада - сильний мер”*, яка є конфліктною, проте легітимною та повноважною в очах громадян».

2.3 МІСЬКІ РАДИ

Діяльність місцевої ради безпосередньо впливає на розвиток міста. Злагоджена робота міськради сприяє розвитку міста, участі громадян у прийнятті рішень, забезпечення їх комфорту. Місце і роль депутатського корпусу в місцевій демократії визначається законодавством, політичною вагою міського голови, діяльністю та позицією, як всіх депутатів, так і кожного, зокрема, активністю громадян, впливом партій та політичних гравців вищого регіонального та державного масштабу.

Міська рада – це орган, де перетинаються інтереси бізнесових, політичних та соціальних груп. У результаті, взаємовідносини у цьому органі влади містять потенційне джерело конфлікту. Серед респондентів існують такі думки щодо взаємовідносин у раді:

«Мер вважає, що він повинен формувати політику в місті із погодженням депутатів», - експерт, Чернівці.

Часто конфліктність визначається належністю/неналежністю депутатів до промерської більшості в раді.

«Впливу депутатського корпусу на систему формування виконавчої влади немає. Все сконцентровано у мера. Концентрація виконавчої влади в руках мера породжує конфлікти, які зараз виникають», - депутат Чернівецької міської ради.

З одного боку, міський голова формує політику розвитку міста і несе відповідальність за її результати. З іншого – депутати теж залучені до формування політики і їх обмежений вплив на її реалізацію блокує співпрацю в середині ради. Це теж призводить до конфліктів, які негативно впливають на розвиток міста. Експерт з Миколаєва зазначив, що конфлікт упереджує наявність у міського голови постійної більшості, що дає втілювати його власні ідеї. Однак, депутати не є незалежними від впливу бізнес-груп. Відтак, на «постійну» більшість мери не розраховують.

Те, як міський голова розуміє роль депутатів міськради у системі управління містом впливає на його відносини із депутатами та відіграє важливу роль у виникненні та ескалації політичних конфліктів. Міський голова відзначив, що силу свого впливу депутати оцінюють полярно:

«Депутати вважають, що можуть все і вся, або нічого – інша крайність»

Серед експертів лунали думки щодо браку компетентності депутатів.

«Депутати можуть створити робочу групу із визначення необхідності закупівлі медичного обладнання, не залучивши жодного медика».

¹ Вінниця, Луцьку, Дніпропетровську, Житомирі, Ужгороді, Запоріжжі, Івано-Франківську, Кіровограді, Львові, Миколаєві, Полтаві, Рівному, Сумах, Херсоні, Хмельницькому, Черкасах, Чернівцях та Чернігові.

«Можуть бути абсурдні проекти, яким навіть не буде можливості надати ґрунтовну оцінку, проте за них проголосують», - експерт, Чернівці.

Під час спілкування з депутатами трьох міст, ми виявили прагнення депутатів керувати містом, визначаючи масштаби робіт і бажання бачити міського голову суто як виконавця їх волі. Наприклад, депутат Черкаської міської ради висловився за надання депутатському корпусу можливості самостійно звільняти службовців міської ради.

Депутати формують «правила гри» у місті, або є «мікрозаконотворцями».

Місцеві депутати також долучені до розподілу місцевого бюджету, однак, деякі скаржаться, що обмежені в такій можливості:

«Формує бюджет фінансове управління, а не депутатський корпус. Зараз ми можемо тільки виключати пункти, але ні в якому разі не включати», - депутат, Чернівці.

Таке бачення має депутат у системі взаємовідносин рада–громада:

«Депутат – це людина, обрана громадою і пов'язує громаду з чиновниками. Тобто, виконує роль місточка», - зазначив депутат з Чернівців, назвавши себе також «зв'язківцем між громадою та грошима».

Важливим є ставлення депутатів до засобів місцевої демократії. Воно зазвичай інструментальне:

«Депутати...елементи міської демократії використовуються лише як тиск на мера під час сесії», - експерт, Чернівці.

Ключовим завданням депутати вважають роботу в округах, і ось чому: По-перше, майже всі, окрім перших номерів партійного списку, отримали голоси мешканців на відповідних округах, і хоч потім представляють всіх містян, відповідальність за округ залишається. По-друге, амбіції бути переобраними незалежно від виборчої системи змушують дбати про свій округ.

На думку одного з міських голів, це породжує конфлікт, адже: *«Депутат має думати в інтересах громади міста, а в нас він думає про інтереси округу».*

2.4 ДЕПУТАТСЬКІ ФРАКЦІЇ

Аналізуючи роботу міськрад та депутатів, варто окреслити роль фракцій. Фракція – це об'єднання депутатів, що обрані від партій чи представляють партію. До складу депутатської фракції можуть входити також позапартійні депутати, які підтримують політичну спрямованість фракції.

Права депутатських фракцій визначає ст. 27 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад»:

- пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради;
- попередньо обговорити кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада;
- гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради;
- об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості у раді чи опозиції;
- здійснювати інші права, передбачені законами України.

З 2006 року, коли вибори до міських рад і ВРУ відбулись паралельно за закритими списками, роль фракцій помітно зросла. Адаже керівні партійні органи наділяють групу депутатів правом бути «фракцією» конкретної партії. З одного боку, єдність позиції зменшує ризик виникнення конфліктів при голосуванні, з іншого - центральний апарат партії може диктувати, як діяти депутатам на місцях. Після змін порядку відкликання депутата у 2015 році, вплив місцевих організацій партій та блоків на

депутатів зріс, а роль та значення одного депутата як незалежної «одиниці» знизився. Це підтверджують думки респондентів:

«Коли я був депутатом-мажоритарником, я одним своїм полум'яним виступом міг змінити думку. А так, головою в стіну б'юся, бо вони наперед вирішили на фракції...партійна дисципліна. Важелів [впливу] у партії вистачить на кожного», – депутат, м. Миколаїв.

Те ж кажуть чернівецькі депутати:

«Ми не голосуємо, якщо рішення не схвалене згори»

«Наше завдання – обрати секретаря. Ми його не висувасмо, з Києва заборонили підписуватися. Ніхто не хоче партійних розборок на місцях»

Ідеологія – вторинна. Місцеві партійні організації часто є осередками, сформованими не за ідеологічними переконаннями, а за критерієм лояльності – сім'я, бізнес, друзі. Тому, у разі перемоги на виборах, у місцеві ради потрапляють цілі клани, які вбачають свою роботу у радах як відстоювання своїх інтересів.

«Фракції – це групи за інтересами...Квазіолігархічні групки... До фракції треба ставитись як до бізнес угрупувань. Вони погоджують свої плани з Києвом, і то не завжди», – вважає експерт з Чернівців.

«Депутати голосують не так як хочуть виборці, а так, як хоче голова фракції. Наші міськради це 5-6 людей, що торгують своїми відсотковими акціями», – підтверджує експерт зі Львова.

Аналіз міжфракційної співпраці у радах Чернівців, Миколаєва та Черкас вказує, радше, на відмінності. Проте, більшість опитаних відзначили важливу роль фракцій у прийнятті рішень щодо бюджету та посад (особливо, якщо є бажання припинити повноваження міського голови), а також політичних заяв щодо національних питань, за які місцеві депутати нерідко зазнають критики.

Питання створення більшості актуальне на початку каденції новообраної ради. З часом важливість більшості щодо поточних питань нівелюється і активізується тільки у разі розгляду зазначених вище питань. В наступному підрозділі «Фракції на місцях» наведені приклади того, як описують ситуацію, пов'язану з діяльністю фракцій у Черкасах, Миколаєві та Чернівцях респонденти.

2.5 ФРАКЦІЇ НА МІСЦЯХ

ЧЕРКАСИ

Станом на 2015 рік було створено 8 фракцій². Три з них [фракцій] розпалися [на 2017 рік], але станом на 2015 рік фракції мали відносний паритет. Голос кожного депутата був важливим і розпоряджались вони ним в залежності від ситуації:

«...наша [фракція] не входить до жодної більшості... ми робимо так, щоб було раціональніше по певним моментам...»

Співпраця проявилася у спільному голосуванні за бюджет:

«Буває... частина бюджету йде на окремі фракції. Та коли розділили порівну, конфлікту не було»

«У міській раді немає чітко вираженої опозиції. Була спроба фракції «Самопоміч» створити опозиційну більшість до мера»

² Блок Петра Порошенка «Солідарність», ВО «Батьківщина», «Вільні Демократи», ВО «Свобода», ВО «Черкашани», Об'єднання «Самопоміч», Радикальна Партія Олега Ляшка, Українське об'єднання патріотів «УКРОП».

«Ми [фракція «Самопоміч»] вели переговори про створення опозиційної більшості до мера,... були єдиною фракцією, яка не голосувала за бюджет 2016 року. Ми подали в суд на створення виконавчого комітету... [нам] обрубують можливість навіть просто вносити пропозиції» – депутат, Черкаси.

«Починаючи з 2015 були... фракції які заявляли, що вони опозиція і будуть співпрацювати, але пересварились. Опозиційної фракції «Самопоміч» в міськраді... вже немає».

«Є не “промерська” більшість. Сторони змінюються відповідно до питань. Велику роль в політиці відіграє кримінал. Без знання глибоких зв'язків не зрозуміти, чому так все відбувається»

«Наявність опозиції – рідкість. Можливо, через дискомфорт від перебування у меншості».

МИКОЛАЇВ

Станом на 2015 рік утворено 4 фракції³. Найбільша – Опозиційний Блок.

«У нас в депутатському корпусі 54 людини, у Опоблоку – 26. Половина мінус один ... Інша половина належить трьом різностороннім фракціям: Самопоміч, БПП і Наш Край ... багато в чому вирішальний голос Опозиційного Блоку. Фракція досить монолітна», – експерт, Миколаїв.

«Вона самостійна, нікого не потребує», – експерт-журналіст, Миколаїв.

«Вони демонструють згуртованість. Принаймні на публіці. Можливо, є якийсь конфлікт всередині обговорення. Але ми завжди і по кожному питанню маємо цілісне бачення ... йде командна гра» – експерт, экс-депутат, Миколаїв.

Прикметно, що буквально напередодні припинення повноважень міського голови Олександра Сенкевича мало хто з експертів бачив цю імовірність:

«Чітко вираженого конфлікту станом на серпень 2017-го не було помітно. Мала місце співпраця мера з Опозиційним блоком, що дозволило прийняти ряд важливих рішень»

«Маю сумніви, що між Сенкевичем як мером, і Дятловим, як головою фракції Опоблоку, є конфлікт. Вони одне одному потрібні», – експерт, Миколаїв.

Тим не менш, фракція Опозиційного блоку у коаліції з БПП проголосувала за припинення повноважень міського голови 5 жовтня 2017 року.

ЧЕРНІВЦІ

Станом на 2015 рік утворено 6 фракцій⁴. Найбільша – «Рідне місто», складає основу опозиційної до міського голови більшості. Більшість експертів відзначили спроможність цієї фракції блокувати роботу.

«Рідне місто»...злагоджено працює, блокує і зупиняє роботу міськради», – експерт, Чернівці.

Ідеологія вторинна. Кланові та сімейні лояльності важливіші за партійні:

«У нас формують коаліцію незалежно від партійної приналежності. В одній фракції можуть бути дві групи, які притримуються кардинально різних точок зору. Партійне забарвлення...не має значення. Люди примикають до різних таборів», – експерт, Чернівці.

«Це чітко було видно, коли дозволили одному з депутатів...приватизувати, точніше викупити земельну ділянку в центрі міста, де в нас є буферна зона ЮНЕСКО», – депутат, Чернівці.

³ Блок Петра Порошенко «Солідарність», Наш Край, Об'єднання «Самопоміч», Опозиційний Блок.

⁴ Блок Петра Порошенко «Солідарність», ВО «Свобода», ВО «Батьківщина», Громадський рух «Народний контроль», Об'єднання «Самопоміч», Рідне місто.

«В кожній фракції є категорія депутатів, ...зацікавлених в послабленні мера і вирішенні... проблем не власного округу, а особистих», – експерт, Чернівці.

Не варто вважати, що чернівецька рада була приречена на конфлікт.

«На самих початках [співпраця] була. Але потім переформувалися демократичні сили і утворилась опозиційна більшість до міського голови», – депутат, Чернівці.

«У нас 6 фракцій. Мер від 5 подав кандидатури до виконкому, а від однієї ... не подав, [це] було першою іскоркою, яка породила конфлікт», – депутат, Чернівці.

Міський голова не має права: бути депутатом ради і суміщати службову діяльність з іншою. Водночас, на нього поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, що передбачені законом про статус депутатів.

Сьогодні депутати залишаються вірними столітній традиції «країни Рад» і уникають самовизначення в статусі меншості/опозиції. Для цього є причини:

- статус опозиції нормативно невизначений, не дає жодних переваг, проте обмежує мобільність та поле для маневру;
- перебування в опозиційній меншості позбавляє доступу до прийняття рішень, а відтак до ресурсів, розподіл яких мотивує багатьох займатися депутатською діяльністю;
- депутатський контроль потребує досвіду та готовності працювати, але статус депутата сьогодні не дає суттєвих переваг⁵.

Як наслідок – більшості бувають різні: «про-мерські», «не про-мерські», «анти-мерські». Вони формуються ситуативно і незалежно від партійної приналежності для прийняття спільних рішень, як, наприклад, рішення щодо припинення повноважень секретаря міської ради або міського голови.

2.6 МІСЬКИЙ ГОЛОВА

Існуюча модель місцевого самоврядування в Україні надає міським головам широкі повноваження для впливу на процеси у своїх містах. Виділимо наступні:

- головування у міській раді: оскільки рада не має керівника, міський голова, який юридично не є головою ради, фактично здійснює його функції: скликає сесії, формує порядок денний, голосує, підписує або ветоє прийняті радою рішення, вносить до ради кандидатуру секретаря;
- керівництво виконавчим комітетом ради, внесення пропозицій щодо структури, чисельності та витрат на утримання виконавчих органів ради, призначення і звільнення з посад керівників виконавчих органів ради, здійснення керівництва апаратом ради та її виконавчого комітету тощо;
- скликання на загальні збори громадян за місцем проживання, забезпечення виконання рішень місцевого референдуму, звертання до суду у визначених законом випадках тощо.

Респонденти давали різні визначення «амплуа» міського голови:

- ✓ Лідер міста, візіонер: «саме мер має відповідати за стратегію розвитку міста. Це не має бути людина, яка контролює будівництво доріг, встановлення парканчиків, ремонти в школах» (депутат, Миколаїв);
- ✓ Сіті-менеджер / Завгосп⁶ з девізом: «Наш прапор – колір асфальту, а гімн – озюрчання зливних труб» (екс-мер);
- ✓ Арбітр та комунікатор: «Мер має вислухати всі виконавчі органи і прийняти правильне рішення, роль [мера] ключова в консолідації суспільства» (депутат, Черкаси).

⁵ Ряд депутатів воліє користуватися інструментом запити згідно Закону «Про доступ до публічної інформації», оскільки депутатський запит голосується більшістю ради, що створює бар'єр для тих, хто поза більшістю, а депутатське звернення з більшою ймовірністю буде проігнороване адресатами – службовцями ради.

⁶ Прикметно, що характеристика «завгосп» вживалась респондентами до 3 разів, тоді як «менеджер» в різних варіантах – десятки.

Міський голова підзвітний і відповідальний перед територіальною громадою та міською радою, що необхідно для балансу та взаємоконтролю.

Покладені на міського голову повноваження, можуть призвести й до узурпації влади, коли він формує підконтрольний виконавчий комітет та має більшість в раді.

На думку респондентів, робота міського голови має оцінюватись за:

- динамікою надходжень до бюджету;
- рівнем корупції;
- індексом створення сприятливих умов для життя громади;
- рівнем відкритості та прозорості політичних процесів.

2.7 СЕКРЕТАР МІСЬКОЇ РАДИ

Секретар міської ради, згідно з Законом України, працює в раді на постійній основі. Секретар *обирається*⁷ радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією мера або половини депутатів від складу ради (ст. 50). Законодавство уповноважує секретаря:

- мати повноваження міського голови;
- скликати і готувати сесії; повідомляти депутатам і доводити до відома громадян інформацію про час і місце проведення сесії, готувати питання, які передбачається внести на розгляд ради; забезпечувати оприлюднення проектів рішень та самих рішень; своєчасно доводити до виконавців і громадян та контролювати виконання рішень;
- координувати за дорученням мера діяльність постійних та інших комісій ради⁸, давати їх доручення, сприяти організації виконання рекомендацій;
- сприяти депутатам у здійсненні їх повноважень;
- організувати за дорученням ради проведення референдумів та виборів;

Опитані міські голови і депутати вважають, що секретар має:

- координувати та об'єднувати роботу ради;
- гуртувати депутатів, представництва і формувати захист їх інтересів;
- вирішувати конфлікти між мером та депутатами.

«Секретар має об'єднати мера і депутатів з різних фракцій. Бути нейтральним», – підкреслив депутат із Чернівців. *«Ідеально, коли секретар – самостійна фігура»,* – сказав народний обранець із міста Черкаси.

«Секретар міської ради – це ... людина [з] функціями заступника мера. Також, він є контактуючим між депутатським корпусом і виконавчим комітетом», – депутат, Чернівці.

Також респонденти відмітили негативні фактори роботи секретарів:

- *«диригент нашої міської ради»;*
- *«особисто зацікавлений підставити міського голову і стати в.о. міського голови»;*
- *«секретар курує [КП] дирекції парків, де працює його родич».*

Як виконуючий обов'язків міського голови, секретар не обирається громадою, що ставить під сумнів його легітимність.

⁷ Інститут «обрання» передбачає можливість «вибрати» з кількох кандидатур, інакше це не «обрання», а «призначення» на посаду. Закон варто привести у відповідність до практики, прописавши, що секретар призначається на посаду.

⁸ Наприклад, топонімічної у Чернівцях.

Натомість, у результаті дослідження, встановлено, що секретар відіграє важливу роль у роботі місцевого апарату. Наприклад:

«Секретар – друга посадова особа. Якщо мера нема, він виконує всі функції, повноваження мера. Зараз секретаря нема, не дай Бог що, хто буде керувати містом», – експерт, Чернівці.

Також секретаря було визначено посередником між міським головою і депутатами.

«Для депутатів він “свій”, бо не працює у виконавчих структурах. Для мера [секретар] – медіатор, котрий збирає інформацію від депутатів, щоб разом вирішити, як ситуацію виправити, і з чим вийти на наступну сесію», – міський голова.

«Якщо мер і секретар співпрацюють, то це гарний тандем, бо мер – стратег, який планує ідеї і проекти, а секретар консолідує, доносить їх до ради і пропонує їх прийняти», – вважає депутат із Черкас.

Отже, секретар є посередником і його політичний капітал базується на довірі міського голови і депутатів. Якщо секретар злагоджено працює із міським головою, його повноваження зростають. Натомість, втрата комунікації з секретарем може призвести до втрати міським головою зв'язку з радою, і, навіть, до втрати власної посади. Це можна віднести також до секретаря, його повноваження можуть бути достроково припинені за рішенням ради (ст. 50 ЗУ «Про місцеве самоврядування»).

2.8 ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ МІСЬКОЇ РАДИ

В існуючій моделі міської ради виконком, як колегіальний виконавчий орган, формується міською радою за пропозицією міського голови, раді він не підпорядкований, але підзвітний та підконтрольний.

Очолює виконавчий комітет міський голова. Міська рада утворює виконком і має право його розпустити, але підстави для розпуску у законі чітко не прописані, як і сама процедура. Пункт 3, статті 51 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що виконавчий комітет міської ради утворюється у складі міського голови, заступника (заступників) міського голови, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Отже, чинне законодавство передбачає можливість міського голови формувати виконавчий комітет ради виключно із своїх підлеглих.

Виконавчий комітет міської ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені до сфери повноважень виконавчих органів ради. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» прописані повноваження виконавчих органів ради, але вони не розмежовані між виконкомом та департаментами, управліннями та відділами.

Законом встановлено, що виконавчий комітет ради:

- попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що виносяться на розгляд ради;
- координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій, заслуховує звіти про роботу їх керівників;
- має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Інші повноваження виконавчого комітету визначаються ст. 27-40 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Міська рада приймає рішення з загальних питань, виконком – з поточних.

З поточних респонденти зазначали наступні завдання виконкому:

- ✓ затвердження фінансових планів комунальних підприємств;
- ✓ погодження бюджетів;
- ✓ перекриття вулиць, перелік вулиць, де буде зроблено ремонт;
- ✓ питання, пов'язані з опікунством, правами на дітей;

- ✓ надання містобудівних умов, обмежень, видача паспортів-прив'язок під малі архітектурні форми і тимчасові споруди, усі господарські рішення, затвердження планів будівництва.

Свої рішення виконком приймає більшістю від загального складу, тому часто засідання відкладають через відсутність кворуму.

Нерідко процес обговорення проекту рішень носить формальний характер без належного і послідовного розгляду питань, пакетним голосуванням, зачитуванням назви проекту рішення без доповіді, тобто з порушенням процедури. Це несе загрозу прозорості прийняття рішень. Повноцінне обговорення та чітке голосування потрібні для того, щоб усі присутні та самі члени виконкому розуміли, що саме розглядається, яке рішення приймається і хто за це відповідає.

Так характеризує роботу виконкому один з опитуваних під час дослідження:

«Виконком приймає на засіданні, яке триває 2 години, по 400 рішень. Скільки часу вони їх обдумують? 10 секунд».

Один з міських голів зазначив:

«Виконком всі поточні питання вирішує на своїх засіданнях і колегіальне рішення...набагато краще, ніж одноособове повноваження міського голови».

Кількісний та персональний склад виконкому стає полем бою або місцем для компромісу між депутатами і міським головою.

Проблемою виконкому як інституції є те, що у процесі його формування нівелюється демократична цінність представництва. Громада не має впливу на процес формування виконкому. Позаяк, вплив громадськості на його діяльність, можливий через робочі групи.

«Громадськість може вимагати зміни виконкому тільки тоді, коли сама є у виконкомі», – експерт, Луцьк.

Натомість, у міських голів, які мають підконтрольні виконкоми, інша думка щодо ефективності роботи виконкомів: *«... все влаштовано добре, не треба нічого реформувати й не варто нічого змінювати», – вважає колишній міський голова.*

Таким чином, виконавчий комітет ради із самостійного виконавчого органу зі своїми повноваженнями може перетворитися у формальний орган, який «штампує» вигідні голові рішення. В більш радикальному варіанті є *«захистом міського голови»*, що дозволяє розмивати відповідальність колегіальністю.

«Виконком є контролюючим органом до службовців ради, а коли службовці входять у виконком, це створює конфлікт інтересів», – експерт, Луцьк.

СПРИЙНЯТТЯ РОБОТИ ВИКОНКОМУ

ЧЕРКАСИ

Опитані експерти та представники Черкаської міськради зазначають, що більшість виконкому підконтрольна міському голові.

«На сьогодні немає чіткого алгоритму, хто призначається у виконком. У нас багато спекуляцій із так званими членами виконкому від громадськості».

«Мер у нас від Батьківщини, він переміг і створив... виконком більш-менш під себе, ще там були вкраплення громадськості, але більша частина це його люди, і, відповідно, почалися впровадження... закритих рішень».

Депутати неодноразово намагалися розпустити виконком, однак на заваді такому рішенню ставало його ветування міським головою, який вважав це незаконним, оскільки законодавство надає раді можливість вносити персональні зміни до виконкому, а не ліквідувати його.

Конфлікт загострився через появу «гіньового виконкому», коли його представники за відсутності прямої трансляції (яка є обов'язковою на засіданнях) та без повідомлення про засідання, проголосували про передачу під забудову прибережної частини Черкас. Це рішення обурило і громадськість, і депутатів.

«Ми наполягали на тому, щоб він протягом 10 днів дав нам новий склад виконкому, він його не надає, тому що там 6 людей з «Батьківщини». Всього 13, більшість його», – наголосив депутат.

Деякі депутати вважають, що виконком є пережитком радянської епохи та вважають, що він не потрібний у системі міського самоуправління:

«Чим зараз займається виконком? Легітимізацією прийняття незаконних рішень. Система абсолютно неефективна. Виконком непотрібний».

Інші, навпаки, вбачають у ньому важливість для швидкого реагування на події в місті.

«... депутати не можуть так швидко збиратися, як виконком», – депутат.

«Виконавчий комітет потрібен у будь-якому випадку. Це та структура, яка створена безпосередньо з заступників міського голови, з якими він може поділитися своїми повноваженнями, щоб керувати в місті».

МИКОЛАЇВ

Респонденти відзначили важливість виконкому, але зізнавались, що призначення цього органу для них невідоме.

«Виконком – це рада “батьків” міста. Це не законодавча влада і не виконавча. Це ті, які намагаються знайти консенсус між інтересами містян, депутатів та виконавчою владою», – визначив депутат тамтешньої міської ради.

«Виконком - це робочий орган міської ради. Він в обов'язковому порядку повинен бути. Чому? Тому що сесія місцевої ради не може розглядати весь перелік питань, який є. Частина питань делегована виконавчому комітету місцевої ради», – зазначив экс- міський голова.

Деякі експерти вважали виконком атавізмом, пережитком радянських часів.

«Виконком як орган більше піднімає руки. Що він там особливо працює – не скажу», – експерт з Миколаєва.

«... це орган, за яким може сховатися мер. Та буває, навпаки, цей орган не дає йому розслабитися... Для чого потрібен виконком, я не можу вам сказати», – експерт, Миколаїв.

«На мій погляд він не потрібний... думаю, що мета його в тому, щоб створювати різні системи стримувань і противаг, які не працюють на ефективність. Вони працюють тільки з точки зору економіки торгів», – експерт, Миколаїв.

Формувався виконком у Миколаєві за квотним принципом. Не подали кандидатів дві фракції – БПП та Наш край.

«... є квотний принцип, негласний. Негласний квотний принцип розділив: по 2 людини від кожної фракції повинні були зайти до виконкому. Але вони не домовилися і до цього часу немає чотирьох членів виконкому: двох від Нашого Краю, двох від БПП», – експерт, Миколаїв.

ЧЕРНІВЦІ

Виконком формується за квотним принципом: з кожної фракції по людині. У Чернівцях до виконкому не подала кандидатуру одна фракція - «Рідне місто» (знаходиться в опозиції до міського голови). Специфіка виконкому Чернівецької міської ради, у порівнянні з Миколаєвом та Черкасами, полягає в тому, що він є недообраним (12 членів з 18). Рішення виконком ухвалює кількістю голосів від загального складу (18 членів) та більшістю (мінімум 10 людей повинні голосувати за рішення). Відтак, його робота часто блокується через відсутність 1-2 членів. Таким чином, під час засідань виконкому для прийняття рішень доводиться розраховувати на одностайне голосування, оскільки навіть якщо один член виконкому буде проти рішення чи утримується, це призведе до його неприйняття. Респонденти вказували й на інші проблеми, що пов'язані з недоукомплектуванням цього органу: коли хтось з членів виконкому може вдаватися до ультимативних вимог (ви – мені, я – вам).

«... він не буде голосувати за інші проекти рішення, поки не проголосують за його проекти рішення», – пояснив депутат.

У конфлікт всередині ради виконком не включений. Респонденти наголошували, що члени виконкому допомагають депутатам у комісіях. Але загалом, чіткого взаємозв'язку між депутатами та виконкомом немає. З іншого боку, конфлікт напряму впливає на діяльність виконкому.

«Кажуть, що в нас своє життя, а у них своє життя. Ми не ліземо до них, вони не лізуть до нас. Це теж не правильно...», – вважає депутат Чернівецької міської ради.

«Якщо є конфлікт, то є багато механізмів заблокувати роботу виконкому. Її можна недообрати, у нас тоді виходить що з 12 чоловік 10 мають залізно бути і одногосно голосувати. Будь-який член виконкому, який має інше бачення, не погоджується в якомусь питанні, він може зірвати голосування», – наголосив міський голова.

«Виконком відповідає за питання життєзабезпечення міста. І тролейбуси, і ціноутворення, і тарифи. Натомість, знов таки, у нас все впирається у конфлікт і заважає виконкому виконувати власні функції», – експерт, Чернівці.

На думку деяких респондентів, розгляд виконкомом земельних питань, не повинен входити до його повноважень.

Депутат із Чернівців вважає, що «...земельні питання, які там розглядаються і інші питання сесійні, вони не повинні там розглядатися, ... вони витрачають час, а по великому рахунку це рішення за сесією міської ради».

«Раніше, років 5 тому, у виконавчий комітет входили авторитетні особи міста, директори заводів, фабрик, навіть представники обласної адміністрації. Зараз такого немає, у виконавчому комітеті є просто представники фракцій».

Дійсно, місце у виконкомі буває «втішним призом» для кандидатів від партій, що здолали бар'єр, але не отримали мандатів.

Також результати дослідження вказали на те, що не завжди виконком можна вважати органом, який оперативно реагує на різного роду проблеми, оскільки велика кількість питань часто знімається і відправляється на доопрацювання, які можуть тривати місяцями чи навіть роками.

«Діяльність виконкому випала з поля зору містян, хоча там ситуація не менш цікава, ніж засідання ради. Дуже багато питань знімається на довивчення. Наприклад, була комісія з депутатів, дійшли згоди винести [питання] знов на виконком, надати оренду на 3 місяці, потім завершити договір оренди з якоюсь ГО і знову на виконкомі одна людина утримується, і знімають на довивчення. Це ненормальна ситуація. Це питання і бізнесу. Виконком приймає багато питань щодо оренди комунального майна», – розповів експерт.

Спільною особливістю у роботі виконавчого комітету у трьох містах є партійно-квотний принцип його формування. Розподіл місць у виконкомі відповідно до підтримки партії на виборах на практиці унеможливає потрапляння до складу виконкому громадськості, яка була б рівновіддаленою як від міського голови, так і від депутатів.

3. ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ

У демократичній системі законна участь громадян у політиці відіграє важливу роль. Адже саме територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, носій його функцій та повноважень.

У Конституції та у базовому Законі встановлено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як *безпосередньо*, так і *через* органи місцевої влади: міські ради та їх виконавчі органи.

Право громадян на участь в управлінні державними та місцевими справами визначене як один з демократичних принципів в Європейській хартії місцевого самоврядування. Ключову роль відіграють доступ до інформації та осіб, які відповідальні за прийняття рішень, доступ до процесів прийняття рішень, а також наявність платформ та можливостей для дискусій громадян.

Динаміка громадської активності нестабільна. На неї впливають загальнонаціональні процеси, місцеві кризи та поява нових форм участі. Ініціативність громади зростає, коли зачіпають інтереси значної її частини.

Серед основних причин браку громадської участі виділимо наступні:

- низька обізнаність щодо проблем та системи міського управління;
- байдужість до політичної ситуації у місті, патерналізм;
- попередній негативний досвід співпраці/участі;
- слабкість і брак адвокаційних навичок громадських організацій;
- обмеження мотивації власним зиском: «немає грошей – немає участі»;
- брак незалежної збалансованої аналітики у місті, упередженість ЗМІ;
- несистемна взаємодія різних груп громадськості;
- відчуття мінімального/нульового впливу на прийняття рішення.

У трьох містах розроблені статутні територіальних громад, де прописані інструменти участі. Вони співзвучні з цінностями, на які орієнтується міське самоврядування: прозорість та реагування. Але інертність містян гальмує можливість їх ефективного використання. *«Суть не в інструментах, а в самій участі. Вона є тотально низькою»*, – підсумовує експерт національного рівня, підтверджуючи думку, що пасивність громади погіршує стан місцевої демократії.

3.1 ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН

В Україні існує близько 20 форм громадської участі, передбачених нормативно-правовими актами різних рівнів. У таблиці систематизовано інформацію про форми участі, вказані у Статутах трьох досліджуваних міст. Так у Черкасах таких форм 9, у Миколаєві – 10, а у Чернівцях – 13.

Громада не може приймати імперативних рішень, оскільки позбавлена засобів безпосереднього впливу. Її участь має рекомендаційний характер.

Для аналізу обрано ті форми участі, про які згадували респонденти. У Статутах Черкас та Миколаєва не вказані електронні петиції, хоча про них говорили респонденти, тому їх також буде внесено до таблиці.

Практичне застосування форм участі не прописаних у Статутах можливе, якщо положення про них міська рада прийняла, але в Статут зміни не внесла. На практиці внесення змін до Статутів є складним процесом.

Для характеристики форм участі обрано дві ознаки: наявність та дієвість. Наявність – місце у статуті міста, дієвість – чи відзначали респонденти ефективність форми участі як механізму впливу на рішення.

Таблиця 2. Форми участі членів територіальної громади міста в місцевому самоврядуванні:

Форми	Чернівці		Черкаси		Миколаїв	
	наявність	дієвість	наявність	дієвість	наявність	дієвість
Місцевий референдум	+	-	+	-	+	-
Місцеві вибори	+	+	+	+	+	+
Загальні збори громадян за місцем проживання	+	+	+	+	+	-
Місцеві ініціативи	+	+	+	-	+	-
Громадські слухання	+	-	+	-	+	-
Звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування	+	+	+	+	+	+
Громадська експертиза	+	+	-	-	-	-
Консультації з громадськістю	+	-	-	-	-	-
Участь у роботі громадських рад	+	+	+	+	+	+
Участь у роботі наглядових рад комунальних підприємств	+	+	+	+	+	+
Участь у створенні і діяльності органів самоорганізації населення	+	+	+	+	+	+
Електронна форма участі у місцевому самоврядуванні	+	+	+	+	+	+
Бюджет участі	+	+	+	+	+	+

Таким чином, з наявного масиву механізмів громадської участі, передбачених нормативно-правовими актами, на практиці, у досліджуваних містах, застосовуються: місцеві вибори, електронні петиції, громадські слухання, громадські ради, звернення громадян, бюджет участі.

3.2 ЧОМУ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДИ НА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ Є ОБМЕЖЕНИМИ

Територіальні громади не мають можливості використовувати дві основні форми прямої демократії – місцевий референдум і загальні збори громадян за місцем проживання через відсутність законодавчого регулювання порядку їх проведення. Хоча, базовий закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачив можливість використання зазначених форм прямої демократії і був прийнятий ще у травні 1997 року, але закони про місцеві референдуми та про загальні збори громадян за місцем проживання досі не прийняли.

З відповідей респондентів випливає й те, що не всі місцеві ініціативи отримують своє логічне завершення. Частина блокується або не знаходить підтримки у раді і, у кращому випадку,

відправляється на довивчення. Є проблеми і з бюджетом участі: декілька проголосованих проектів минулих років так і не почали реалізовуватись. Так само частина звернень та петицій пригальмовуються або знімаються.

Не всі сторони політичного процесу на місцях однаково трактують і розуміють суть різних форм участі громади, як от:

«Громадські слухання – це означає зустрітись з депутатами, задати їм питання, внести пропозиції. Це не форма прийняття імперативних рішень», – зазначає експерт з Чернівців.

У цей момент інший експерт з Черкас по своєму розуміє ці процеси:

«Не вистачає форм участі громадськості у прийнятті рішень. От громадські слухання, громадські консультації: слухання були, але як акт протесту, щоб блокувати якесь будівництво, але наші мері і депутати дуже далекі від того, щоб радитись з громадськістю».

«Вони хочуть робити для громадськості, але без громадськості»

Формою участі, що дедалі частіше користуються жителі є ОСНі та ОСББ. Іноді ці форми плутають. Часом свідомо. Для прикладу, у м. Маріуполі було створено 800 ОСНів в кожному багатоповерховому будинку. Обраного голову призначали управителем будинку. Фактично ОСН звели до ОСББ. Адже ОСББ – це будинковий комітет із господарськими функціями, який управляє власним майном, а ОСН – захищає інтереси громади, яка проживає на певній території (це можуть бути і просто одна багатоповерхівка з прилеглим двором, і вулиця, і навіть цілий мікрорайон у місті), контролює дії влади та має право участі у розпорядженні бюджетом свого мікрорайону.

Як рядові члени ОСНів, так і їх керівництво, не знає можливостей, які законодавчо дає їм така форма участі. виправити цю проблему можуть системні навчання та обмін досвідом з успішними ОСНами, однак на це потрібні фінансові ресурси, які не були передбачені місцевими бюджетами.

Проблему поглиблюють складні процедури утворення та діяльності ОСНів:

«Чернівецьку раду обрали 30% населення, а щоб обрати керівника ОСН потрібно 51% і усі з копією паспорта, серія. Люди бояться», – зазначає експерт з Чернівців.

Були й інші думки про місію ОСНів, яка зводиться до допомоги міському голові здійснювати комунікацію на місцях.

«ОСН – це чиновники на місцях, які повинні бабусь на місцях “обробляти”. Покликані допомагати міському голові працювати з електоратом. Функції, крім адміністративних, їм не дали», – вважає експерт з Черкас.

Проте респонденти неодноразово наголошували, що до них рідко дослухаються.

«У нас часто включають активних мешканців у різні робочі групи, але рідше дослуховуються до них», – підкреслює експерт з Чернівців.

Експерт з Черкас вважає перспективною формою участі консультації:

«...це ситуація, коли громадськість може вплинути і дійсно бути корисною. Не петиції, не слухання, не громадські ради, а системи консультацій, якщо їх гарно налагодити, будуть корисні всім».

Представництво громадян у виконкомі сприятиме ефективності органу влади, в якому можна змінювати як кількісний, так і персональний склад.

Громадяни можуть брати участь у формуванні місцевої політики створюючи робочі групи при виконкомі. Робочі групи – це консультативно-дорадчі органи при виконавчому комітеті, які створюються для аналізу проблем та можливостей у громаді, з метою організації та підготовки пропозицій. Як правило, робоча група формується з представників виконкому, громадських, релігійних та молодіжних організацій, бізнесових кіл, ЗМІ, депутатів та спеціалістів міської ради, небайдужих жителів міста, фахівців з питань планування розвитку міста, спеціалістів з питань освіти, медицини, культури, спорту та житлово-комунального господарства, тощо. Склад робочої групи затверджується розпорядженням міського голови.

Більша залученість представників громадськості може сприяти прийняттю рішень, які враховуватимуть волю громадян.

У містах не використовується такий інструмент участі, як місцеві ініціативи, проте популярні петиції. Представники ОМС неодноразово вказували на ефективність цього механізму «... тому що якимось важливе питання підіймається через петицію... це впливає на депутатів, вони бачать, що людей, громадськість цікавить якимось питанням», – зазначає експерт з Черкас.

Натомість, низький рівень реалізації петицій дає підстави вважати їх малоефективними. На їх заваді стають органи місцевого самоврядування: «... депутати вчать, що потрібно їй обходити, якщо це їм необхідно», – вважає експерт з Черкас.

«Вони несуть декларативний характер, підтримало місто петицію, чи не підтримало. Петиція це ж не рішення, у нас є рішення про підтримку петицій. Петиція – це декларація бажання», – так бачить цей інструмент депутат з Черкас.

Інший експерт з Чернівців вважає, що є випадки, коли петиції виходять за межі громадських потреб, розвиваючи конфлікти: *«Що стосується петицій, тут питання політичних протистоянь».*

Важливим фактором успішної взаємодії міської влади та територіальної громади є бюджет участі. Використання цього інструменту передбачає з одного боку – активізацію міської спільноти, а саме можливість об'єднати жителів навколо певної спільної мети, а з іншого – безпосередній вплив на процес прийняття рішення. Станом на вересень 2017 року 92 органи місцевого самоврядування запровадили громадський бюджет, з них: одна обласна рада, одна районна рада, 12 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та 78 міст. Також усі обласні центри України, окрім Херсона, запровадили громадський бюджет.

Бюджет участі сприяє формуванню горизонтальних соціальних зв'язків. У конфліктному середовищі саме цей інструмент громадської участі запобігає суперечкам чи протиріччям.

«Бюджет участі – це єдиний проект за минулий рік, в якому не було відкритого конфлікту мера і депутатів», – зазначив експерт з Чернівців. Доказом цього є думки і його колеги: *«Якщо мешканець має якусь хорошу ініціативу, то на прикладі протистояння її можна протягнути через міську раду, і мерську частину, і депутатську. Це дуже гарний приклад як долучити громадян до прийняття рішень. Вони приймають рішення, як на етапі подання заявок, так і на етапі голосування, так і на етапі контролю за виконанням».*

Подібний вплив також від створення будинкових та вуличних комітетів.

«Система органів самоорганізації населення – це не просто люди, які об'єдналися за територіальною належністю, це люди, які несуть відповідальність за територію. Їм делегують певні повноваження. Ці повноваження підкріплюються фінансуванням. Вуличні квартальні комітети відрізняються від ГО тим, що вони є в системі місцевого самоврядування, вони підпорядковані йому. Вони об'єднуються за територіальною належністю і чітко підпорядковуються міській раді», – зазначає експерт з Чернівців.

Більшість респондентів висловили недовіру діяльності Громадських рад, які, на їх думку, себе дискредитували:

«Громадська рада – це орган, який нічого не вирішує, але дозволяє істотно зменшити активність громадян. Громадські ради нічого не вирішують, вони обкатують незручні рішення», – зазначає експерт з Луцька: *«Як правило місцеві очільники формують псевдо громадські ради і залучають на підконтрольні ГО бюджетне фінансування».*

Важливим індикатором громадської участі є належність до певної громадської організації. З одного боку – об'єднання громадян в ГО посилює їх спроможність впливати на політичні процеси, з іншого – обмежує використання інструментів громадської участі тими місцевими активістами, які не є членами жодної громадської організації.

Для прикладу – активіст не потрапить у громадські, наглядові ради без громадської організації. Та ж громадська експертиза проводиться ГО.

Викликом для місцевої демократії є імітація громадської участі, поява «своїх активістів», що представляють «кишенькові організації»

У зв'язку з цим, представники міського самоврядування почали звертати увагу на громадськість, яка стає дедалі активнішою. Характерним для трьох міст є наявність «мерської» та «депутатської» громадськості. Міський голова, з одного боку, та депутати, з іншого, почали готувати власних активістів. Так виникла так звана «альтернативна громадськість», яка активно себе проявляє під час сесійних засідань. У результаті громадська діяльність на місцях почала зводиться до політичної діяльності та переходити з площини «polis» [реалізація політики як напряму розвитку] у «politics» [політична боротьба].

«Якщо ми говоримо про громадські організації, які стали чи то угрупованнями, чи то бізнесами, то у них є серйозні колективи, які можуть блокувати рішення, приходити і зривати сесії. Натомість активісти не мають такого угруповання людей, щоб прийти і щось зрвати», – підтверджує депутат, Черкаси.

Є така форма громадської участі, як можливість відкликання депутата місцевої ради. Та відкликання у міських, районних та обласних радах належить політичним партіям. Це нівелює демократичні принципи. Такі як представництво та наділення повноваженнями. Про це говорить експерт:

«Зараз процедура є через висловлення недовіри, але вона стосується депутатів сільських та селищних рад, які є мажоритарниками, а рішення щодо відкликання депутатів міських, районних та обласних рад громадяни можуть лише ініціювати у вищій партійний орган, який сам визначає – відкликати чи ні. Цей закон був написаний під політичні партії. Процедура відкликання є дуже складною».

У період, коли місцева влада саботує прийняття важливих для міста питань, коли нівелюються демократичні цінності, громадськість може вдаватися до неформальних і нелегітимних способів взаємодії/участі. Мова йде як про акції протесту, так і про блокування роботи органів місцевого самоврядування. Такі ситуації виникали у всіх містах, охоплених даним дослідженням.

4. ДЖЕРЕЛА ТА ПЕРЕБІГ КОНФЛІКТІВ У ЧЕРНІВЦЯХ, ЧЕРКАСАХ ТА МИКОЛАЄВІ

ПРИКЛАДИ КОНФЛІКТІВ

В процесі проведення дослідження та на стадії верифікації результатів в кожному місті відбулись кульмінації конфліктів. У Миколаєві та Чернівцях припинено повноваження міських голів, тоді як в Черкасах діючий голова зміг втриматись, натомість посаду втратив секретар. Для доповнення картини оцінки наведемо кейси, що описують стан справ у містах до, під час і після кульмінаційних подій.

Конфлікт у Миколаєві

5 жовтня 2017 року на позачерговій сесії Миколаївської міської ради депутатами було проголосоване рішення про припинення повноважень міського голови Олександра Сенкевича.

На місцевих виборах 2015 року до другого туру пройшли два кандидати на посаду міського голови: Ігор Дятлов від Опозиційного блоку та Олександр Сенкевич від «Об'єднання «Самопоміч», а переміг Олександр з результатом 54,9%.

До міської ради за результатами виборів пройшли 4 політичні партії: Опозиційний блок, Наш Край, БПП «Солідарність» та «Об'єднання «Самопоміч».

Політична партія	Кількість мандатів на 7.10.18	Розподіл станом на 25.10.15
Опозиційний блок	25	26
«Об'єднання «Самопоміч»	8	10
Наш Край	9	9
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	9	9
Позафракційні депутати	3	0

Слід зауважити, що частина депутатів, а саме 15, залишились ще з виборів у 2010 році. Конфлікт в Миколаївській міській раді почався ще наприкінці 2015 року з обрання секретаря ради.

До 25 жовтня 2016 року у місті не було обрано секретаря ради, виконавчий комітет та не призначені заступники міського голови. Майже рік у місті більшість процесів були заблоковані. Спочатку міським головою була внесена кандидатура Анатолія Дюміна, але дві фракції, а саме Наш край та Блок Петра Порошенка заявили про підтримку іншого претендента. Натомість, вони запропонували на посаду секретаря міськради Олену Кисельову з БПП. 25 жовтня 2016 року депутати обрали секретаря з партії БПП. Також цього дня був затверджений кількісний та персональний склад виконавчого комітету міської ради. 11 липня 2017 року був зареєстрований проект рішення «Про дострокове припинення повноважень міського голови». У пояснювальній записці до проекту рішення сказано про ряд порушень законів України з боку міського голови, таких як ЗУ «Про запобігання корупції» в частині про конфлікт інтересів, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації» та «Про статус депутатів місцевих рад».

Серед причин конфлікту між депутатами та міським головою, які були озвучені під час проведення інтерв'ю, слід виокремити наступні: призначення та робота заступників, склад виконавчого комітету. Іншими словами, причину конфлікту опитані бачать саме в кадрових питаннях.

5 жовтня 2017 року відбулась позачергова сесія Миколаївської міської ради для заслуховування звітів заступників міського голови та міського голови. За результатами заслуховування звіту міського голови про роботу виконавчих органів Миколаївської міської ради, роботу виконавчих органів та міського голови було визнано незадовільною. За таке рішення проголосувало 40 депутатів. Того ж дня було проголосоване рішення «Про дострокове припинення повноважень міського голови». За результатами таємного голосування за відсторонення міського голови від посади проголосувало 42 депутати, проти – 0, 1 бюлетень було зіпсовано, 11 залишилися невикористаними.

Після зняття з посади міського голови Олександра Сенкевича, 8 жовтня, у Миколаєві пройшов масштабний мітинг – «віче» на його підтримку. В ЗМІ зазначалось, що на мітинг прийшло більше тисячі людей. Також були розгорнуті намети, в яких збирали підписи за розпуск міської ради.

Голова Миколаївської ОДА Олексій Савченко виступив з підтримкою розпуску міської ради та заявив в ЗМІ, що звертається до Верховної Ради з даною ініціативою.

Окремо зазначимо, що міський голова подав позовну заяву до суду щодо скасування рішення міської ради. За результатами розгляду Центральний райсуд Миколаєва визнав рішення міськради про припинення повноважень міського голови Олександра Сенкевича неправомірним та постановив терміново відновити міського голову на посаді. В рішенні суду було зазначено, що відповідач, Миколаївська міська рада, не довів, що термінове прийняття вказаного рішення пов'язане із суспільною необхідністю та порядок денний не містить даних про термінове засідання, наданий та затверджений текст рішення не відповідає вимогам затвердженого Радою Регламенту, тексти пояснювальних записок є формальними, немотивованими та неінформативними.

Конфлікт у Черкасах

Ще одним прикладом конфлікту у місцевому самоврядуванні можна вважати ситуацію, яка склалась у Черкасах.

На виборах 2015 року до міської ради 5% бар'єр подолали 8 партій.

Політична партія	Кількість мандатів на момент обрання	Розподіл станом на 2017 рік
Партія «Вільних демократів»	8	8
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	6	6
«Батьківщина»	6	5
«Об'єднання «Самопоміч»	5	3
ВО «Свобода»	5	5
ВО «Черкащани»	5	5
«Українське Об'єднання Патріотів – УКРОП»	4	0
«Радикальна партія Олега Ляшка»	3	3
Позафракційні	0	7

На виборах міського голови 2015 року у другому турі переміг кандидат з політичної партії ВО «Батьківщина» Анатолій Бондаренко, випередивши свого опонента з Партії «Вільних Демократів» Сергія Одарича на декілька відсотків.

Початок конфлікту та призначення секретаря

Не завжди внаслідок конфлікту посаду втрачає міський голова. Депутати Черкаської міської ради обрали секретаря – представника фракції партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» Олександра Радущького. За нього під час таємного голосування віддали свій голос 32 депутати.

Криза з прийняттям бюджету 2018 вилилась у силове протистояння. Ризик отримати мінімальний бюджет у 2018 створив момент для силового тиску на міську раду з боку учасників АТО та

«Національних дружин», які зайшли у раду в балаклавах. Бюджет було прийнято під тиском 29 січня 2018 року. На позачерговій сесії Черкаської міської ради 6 лютого 2018 року звільнили з посади секретаря Олександра Радуцького та обрали нового – очільника міського осередку партії «Свобода» Ярослава Нищика. За обидва рішення проголосувало 26 депутатів – «Батьківщина», «Самопоміч», «Черкащани» та ВО «Свобода». Цьому передувала тривала боротьба між міським головою Анатолієм Бондаренком і секретарем Олександром Радуцьким. Так, наприклад, 10 серпня 2017 року 22 черкаські депутати проголосували за розпуск виконавчого комітету і припинення повноважень усіх заступників міського голови. Міський голова на це рішення наклав вето:

«Вони розпускали двічі виконком. Я ветовав. Двічі вето не подолали», – міський голова, Черкаси.

18 жовтня 2017 року міський голова Анатолій Бондаренко своїм розпорядженням № 500-р «Про відпустку міського голови та про виконання обов'язків» заборонив секретарю скликати та проводити сесії ради під час його відсутності.

ВО «Свобода», що спершу була на боці БПП, врешті підтримала міського голову і отримала 5 з 12 місць у виконкомі своїх представників на посади голів департаментів освіти і соціального захисту, а також секретаря, якого було обрано за 20 хвилин після припинення повноважень Олександра Радуцького. Проект рішення, відповідно, попередньо не був оприлюднений, але порушення процедури ніхто і не оскаржував.

Під час проведення інтерв'ю один із респондентів головним бенефіціаром конфлікту назвав колишнього міського голову Сергія Одарича:

«Одарич, колишній мер, головний бенефіціар конфлікту. Для Радуцького конфлікт – це тактично – перемоги, а стратегічно – він змушений був з своїм ворогом піти на союз. Причому голосів у Радуцького серед цих 22-х не більше, там паритет є. Там може більше голосів буде в Одарича. Одарич в місті номінально, він принципово не прийшов на голосування, не бере участь у сесіях. Він не складає мандат, бо може бути ситуація імпічменту міського голови, тоді він включиться. Зберігає мандат, щоб в разі чого стати секретарем»

Слід зазначити, що Сергій Одарич перебував на посаді міського голови з 2006 по 2013 рік. У 2013 році депутатами Черкаської міської ради було проголосоване рішення від 24.04.2013 року № 3-1669 «Про дострокове припинення повноважень міського голови Одарича Сергія Олеговича». На той час міська рада складалась з 60 депутатів. Участь у таємному голосуванні взяли 41 депутат міської ради та міський голова. З них 40 депутатів проголосували «за», 1 – «проти», 1 бюлетень був зіпсований.

Через те, що міський голова не є депутатом, депутати вирішили, що його голос не слід враховувати під час підрахунку. Припускаючи, що міський голова проголосував «проти» припинення своїх повноважень, єдиний бюлетень із голосом «проти» «приписали» йому та не врахували.

Сергій Олегович подав позов до суду з метою оскаржити рішення ради, але за результатами розгляду суд постановив відмовити у задоволенні адміністративного позову. Суд зазначив: «Діючи у межах повноважень, встановлених частиною 3 статті 79 цього Закону, Черкаська міська рада використала надане їй повноваження в інтересах територіальної громади міста для забезпечення повноцінної реалізації територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та застосування юридичної відповідальності міського голови перед територіальною громадою, тому відсутні підстави для задоволення позову». Однак, слід зазначити, що відбулося порушення процедури підрахунку голосів після таємного голосування.

Також зазначимо, що на позачергових місцевих виборах, які відбулися у 2014 році, міським головою Черкас знову був обраний Сергій Одарич.

Конфлікт у Чернівцях

Дві каденції поспіль, з 2010 року у Чернівецькій міській раді конфлікт між депутатами та міськими головами закінчується припиненням повноважень останніх.

Цю проблему експерти пов'язують з тривалою боротьбою «кланів» – уродженця Чернівців експрем'єр-міністра Арсенія Яценюка, та олігарха Дмитра Фірташа, що живе в Австрії. Депутати вважають, що боротьба йде за ресурс, а не розвиток міста. «...Питання в тому, хто буде 5 років використовувати його. Хочуть послабити мера, бо розпорядники визначають переможців тендерів».

Місцеві ЗМІ теж стали полем бою: «...В Чернівцях телевізійні ЗМІ, якщо не брати державних, представляють два політичних угруповання: "Рідне місто" і "Народний фронт". ЗМІ з усіх сил роздмухують конфлікти та інформаційно супроводжують, підтримують, загострюють їх...», – експерт, Чернівці

VI скликання Чернівецької міської ради та припинення повноважень міського голови Миколи Федорука.

Микола Федорук обіймав посаду міського голови чотири скликання поспіль: з 1994 до 1998, з 1998 до 2002, з 2002 до 2006 та з 2006 до 2010 рок. Вп'яте переїмг на чергових виборах як висуванець від партії «Єдність» 31 жовтня 2010, здобувши 46 096 голосів з 184 327 зареєстрованих виборців, або 63% від явки.

Чернівецьку міську раду сформували 60 депутатів.

Розподіл по фракціям і динаміка зміни лояльності депутатів VI скликання		
Політична партія	Розподіл мандатів на момент обрання	Склад фракцій з 2011 року
ВО «Батьківщина»	17	14
«Фронт Змін»	16	15
Партія регіонів	16	17
«Наша Україна»	6	6
«Свобода»	3	3
Республіканська партія	1	0
Третя сила	1	0
Позафракційні	0	5

Так сформувалася опозиційна міському голові більшість, утворена депутатами від Партії регіонів, «Нашої України» та ВО «Батьківщини» (37 осіб).

Кадровий конфлікт

Каменем спотикання стало обрання секретаря. Зі слів Миколи Федорука голова Чернівецької ОДА Михайло Папієв (Партія Регіонів) наполегливо рекомендував меру запропонувати раді кандидатуру Віталія Михайлишина. Микола Федорук відмовився, не вважаючи Віталія Михайлишина гідним посади з огляду на біографію останнього. Тому 30 днів не подавав кандидатури.

За вимогою закону після закінчення 30-денного терміну пропозиція кандидатури може виноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу. Врешті, кандидатуру Михайлишина внесли. 38 депутатів проголосували ЗА, 15 - проти, 3 депутати від ВО «Свобода» відмовились голосувати, а ще 4 депутати були відсутні.

Кульмінація: припинення повноважень міського голови

Остаточним приводом до припинення повноважень Миколи Федорука стала ситуація з будівництвом реабілітаційного центру біля міської поліклініки, на яку дав дозвіл виконавчий комітет. Виявилося, замість центру на відведеному місці будувалася торгівельна точка.

Відмову міського голови змінювати цільове призначення використали для звинувачення у «незабезпеченні здійснення наданих повноважень», коли той не підписував рішення сесії ради. Ситуація зайшла у глухий кут. 1 березня 2011 року 42 депутати ради з 60 таємним голосуванням припинили повноваження Чернівецького міського голови, насамперед, силами Партії регіонів, ВО «Батьківщини» і «Нашої України». У повному складі не голосувала фракція «Фронту Змін». Вважається, що три депутати фракції ВО «Свободи» голосували проти, але є приводи сумніватися в цьому.

Частина громадськості стала на захист мера. Відбувся мітинг під міськрадою. «Асоціація міст України» оприлюднила відповідне звернення. Було створено громадську ініціативу «ЧПМ» (Чернівцям потрібен мер), яка проводила круглі столи та зустрічі. Також була спроба ініціювати місцевий референдум для розпуску міськради. Ініціативну групу з 16 осіб очолив викладач Чернівецького Національного Університету Олег Ботушанський. (До складу групи увійшов депутат міськради від «Фронту змін» Олексій Каспрук, якого пізніше оберуть міським головою Чернівців).

Судовий процес

Микола Федорук оскаржив рішення міської ради у суді. Але вважав, що суддя та голова суду відтягували розгляд питання. Судову тяганину почали використовувати для блокування прийняття рішення про призначення позачергових виборів міського голови. Тому, Микола Федорук припинив судові процеси, але і це не допомогло пришвидшити організацію перевиборів.

Вплив голови ОДА та народних депутатів України

Протистояння продовжилося на парламентських виборах 2012 року. Віталій Михайлишин балотувався до Верховної Ради України від Партії регіонів, а його конкурентом був Микола Федорук, якого висунув з'їзд «Об'єднаної опозиції».

Попри наявність значних ресурсів та команди досвідчених політичних консультантів у штабі Віталія Михайлишина, переміг Микола Федорук, набравши 52,04% голосів виборців.

VII скликання Чернівецької міської ради та відсторонення міського голови Олексія Каспрука.

На позачергових місцевих виборах 25 травня 2014 року з підтримкою у 62572 голоси від загальної кількості 115941 виборців (54%) переміг Олексій Каспрук, підтримку якому надавали лідери «Народного Фронту» Арсеній Яценюк та Максим Бурбак.

На чергових виборах 25 жовтня 2015 року Олексій Каспрук закріпив успіх, вже як самовисуванець, обійшовши конкурента Віталія Михайлишина з партії «Рідне місто» в першому (38,6% проти 26,7%) і другому турах (64,47% проти 35,53%). На той момент розподіл сил у 42-особовій Чернівецькій міській раді виглядав так: Партія «Рідне місто» – 10 депутатів, партія БПП «Солідарність» – 9, ВО «Батьківщина» – 7, «Об'єднання «Самопоміч» – 6, «Громадський рух «Народний контроль» – 5 та ВО «Свобода» – 5.

Кадрові конфлікти

Конфлікти з депутатами міської ради у міського голови виникли одразу. Партія «Народний фронт», з якою асоціювався мер, не висунула кандидатів на вибори до місцевої ради, відтак Олексій Каспрук залишився без команди своєї партії у міськраді. Знову постала проблема обрання секретаря ради. Міський голова не міг «знайти гідного кандидата». Відмовилася на пропозицію Олексія Каспрука і Наталія Якимчук, депутат від БПП «Солідарність», яка згодом склала депутатський мандат. Запропонованих радою Василя Максим'юка від партії «Солідарність», чи экс-секретаря та депутата фракції «Рідне місто» Віталія Михайлишина міський голова не схвалив. 30 листопада 2017 року на 43 позачерговій сесії Чернівецької міськради VII скликання секретарем ради було обрано

Василя Продана, керівника фракції «Рідне місто», головного опонента міського голови. Продана підтримали 26 депутатів, проти – 6. Ще 6 бюлетенів були визнані недійсними. 5 депутатів не голосували.

Проблеми з виконкомом

12 січня 2016 року за пропозицією депутата Анатолія Чесанова було проголосоване рішення про утворення виконавчого комітету Чернівецької міської ради у кількості 18 осіб. Пропонувалося, що до його складу увійдуть представники, запропоновані фракціями, що мають також включати представника громадської організації. Міський голова заветував рішення, бо вважав, що воно прийняте з порушенням процедури, і запропонував зменшити кількісний склад до 12 осіб.

Однак, депутатський корпус подолати подолав вето Олексія Каспрука. Таким чином, виконком виявився «недоукомплектованим», оскільки обрано було 12 членів при необхідних 18. Для прийняття рішень за таких умов необхідно, щоб не менше 10 членів прийшли і проголосували «За». Відтак, йшла боротьба за те, щоб доформувати виконком, або мотивувати хоча б трьох членів не голосувати за потрібні міському голові рішення.

Кульмінація: припинення повноважень міського голови

Приводом для першої спроби висловлення недовіри міському голові стало питання взяття на хабарі одного з чиновників управління освіти міської ради у березні 2017 року. Також мали місце три невдалі спроби організувати громадські слухання з питань діяльності міського голови та міської ради. Проект рішення про дострокове припинення повноважень міського голови зареєстрував секретар ради Василь Продан. Пропозицію висунуто 26 липня 2018 на позачерговій сесії Чернівецької міської ради. 29 депутатів проголосувало «за», 13 не взяло участі у голосуванні, 1 бюлетень (самого Каспрука) був зіпсований.

Реакція громади

За кілька днів прихильники міського голови влаштували мітинг «Захисти своє виборче право», на якому звернулись до президента Петра Порошенка та голови Верховної ради Андрія Парубія з вимогою призначити позачергові вибори Чернівецької міськради та Чернівецького міського голови – «... зупинивши реванш у Чернівцях олігарха Фірташа...», – йшлося у зверненні.

Судовий процес

Олексій Каспрук подав позов до Чернівецького окружного адміністративного суду з вимогою визнати рішення про припинення його повноважень незаконним. Суд прийняв позов. Справу розглядає Олег Боднарюк. Василь Продан погодився виступати у якості відповідача. Засідання, яке мало відбутися 28 вересня 2018 року перенесли на 5 жовтня нібито через хворобу судді.

Олексій Каспрук до суду прийшов. Василь Продан – ні. Суд оголосив перерву до 12 жовтня. 12 жовтня представник відповідача Василя Продана подав заяву про відвід колегії суддів. В задоволенні заяви було відмовлено. В свою чергу Олексій Каспрук переконаний, що процес затягують умисно.

Вплив гравців національного рівня

Слід відзначити роль керівника фракції «Народний фронт» у Верховній Раді України та мажоритарника від Чернівецької області Максима Бурбака, який публічно назвав депутатів фракції «Самопоміч» Чернівецької міськради *«запроданцями»* (від фрази «За Продана»). Останнє звинувачення, зі слів депутатів, ускладнило можливість співпраці депутатського корпусу з міським головою Олексієм Каспруком.

Партія «Народний фронт» також повідомила, що народні депутати її фракції у Верховній Раді ініціюють розгляд питання про розпуск Чернівецької міськради у перші дні роботи дев'ятої сесії Верховної Ради, що було б порушенням. Зрештою, Проект Постанови про призначення

позачергових виборів Чернівецького міського голови 9169 від 04.10.2018 був зареєстрований ВРУ. Таким чином, протистояння триває і далі.

Тим не менш, ситуація мотивувала Максима Бурбака, Миколу Федорука та ряд нардепів внести Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради, що передбачає припинення повноважень депутатів у разі прийняття ними рішення про припинення повноважень міського голови.

Наслідки протистоянь

Депутати Чернівецької міськради свідомі того, що конфлікти блокують прийняття рішень на користь міста та громади. Зазначають, що «...якби була системна опозиція до міського голови, то вона б працювала за таким планом – не дати можливості зловживати, але разом з тим, вона б підтримувала адекватні хороші рішення на користь громади. Ми ж бачимо, що більшість рішень приймаються на зло міському голові».

«...Вирішення конфлікту можливо шляхом розвитку незалежних активістів, які будуть чинити тиск і на мера, і на депутатів. Тоді конфліктуючі сторони будуть знаходити компроміс. Проте, без політичної волі, зменшення амбіцій, можливості переступити через особисті образи вирішити протистояння буде дуже важко. Або вони почнуть домовлятися, або все так і залишиться як є. Перевибори нічого не змінять».

«Поки відносини не зведуться від рівня вирішення особистих конфліктів до рівня вирішення господарських проблем міста, від постійної боротьби громада страждатиме і далі. Місто не зможе нормально функціонувати через постійні блокування і сутички у стінах міської ради».

5. СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ НА РІВНІ МІСТА ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ

Ознайомлення з кейсами конфліктів та думками респондентів дозволяють зробити наступні припущення щодо джерел конфліктів в місцевій демократії:

- Брак знань щодо своїх статусу, прав, повноважень та обов'язків (міського голови, депутатів, членів виконкому, громадськості);
- Прогалини у нормативному врегулювання взаємовідносин, процедур обрання, висловлення недовіри, відкликання чи звільнення посадових та обраних осіб місцевого самоврядування;
- Гіперконцентрація влади в одних руках (переважно міського голови) чи в.о. замість залучення до прийняття рішень всіх сторін;
- Надмірний вплив партій та акторів національного рівня на всі процеси в громаді;
- Перманентна залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів влади.

Конкурентний політичний процес не буває без виникнення конфліктів. Для ефективного функціонування демократії важливою є налагоджена система стримувань та противаг між представниками місцевої політики. Досвід розвинутих демократичних країн вчить тому, що це запобігає узурпації влади суб'єктами місцевої політики.

Для організації влади у містах України потрібне розуміння того, що ПРАВО на ухвалення рішень, які обов'язкові до виконання на території дії місцевої ради, належить виключно РАДІ і ВИКОНКОМУ.

Концентрація влади в одних руках може стати запорукою прийняття швидких рішень, які, іноді, можуть видаватися ефективними і приносити швидкий позитивний результат.

Однак, узурпація влади гальмує і паралізує розвиток громади. З огляду на це потрібно зрозуміти значення кожного гравця на місцевому рівні – від міського голови – до звичайного громадянина.

Якщо розглядати роботу ради, то важливо знайти баланс у трикутнику її основних суб'єктів – міського голови, депутатського корпусу та виконкому. Міський голова – призначає і звільняє керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств, контролює їх діяльність, формує основні напрямки розвитку; Рада і виконком – колегіальні органи, в яких рішення приймаються через відкрите обговорення та шляхом голосування.

Міський голова виконує лише розпорядчі й адміністративні функції. Тому його акти (розпорядження) стосуються лише процедурних моментів (призначити, звільнити, відрядити, уповноважити, скликати, внести на розгляд, тощо). Також сьогодні українське законодавство забезпечує взаємозалежність і контроль між головними сторонами політичного процесу на місцях, оскільки законодавець передбачив, що:

- Рада створює виконком, але депутати не мають права вносити кандидатури. Вони їх можуть лише підтримувати чи відхиляти. Право на внесення кандидатів належить міському голові. Саме він скликає і головує на засіданні ради і виконкому, формує їх порядок денний та вносить на розгляд проекти рішень.
- Міський голова наділений правом накладання вето на проекти рішень ради і виконкому. Рада має право розпустити виконком та достроково припинити повноваження міського голови.
- Виконком наділений функціями органу місцевого самоврядування та повноваженнями органу виконавчої влади (освіта, охорона здоров'я, тощо). Він координує та контролює діяльність команди міського голови, заслуховує звіти керівників комунальних установ, підприємств та виконавчих органів.

Натомість, у результаті дослідження було встановлено, що серед представників місцевої влади існують проблеми недостатнього рівня політичної культури, домінування політичної доцільності над демократичними процедурами та низького рівня законодавчої обізнаності сторін політичного процесу на місцях.

Проаналізувавши результати досліджень, виявлено такі основні недоліки у знаннях депутатів щодо їх функцій:

- Виконком не підпорядкований раді;
- Виконком має більші повноваження, ніж рада;
- Єдиним органом ради, який контролює виконання рішень виконкому є постійна комісія;
- Проекти, внесені депутатом, не потребують візувань і корегувань;
- Депутат має право виступити та проголосувати на засіданнях Виконкому, постійних комісій, тимчасових, контрольних та інших комісій ради;
- Депутат має право ініціювати розпуск органів ради, звільнення її посадових осіб або ініціювати недовіру міському голові;
- Депутат має право ініціювати виступ посадової або службової особи підприємства, установи, організації або органу влади;
- Депутат має право вносити пропозиції про зміну порядку денного будь-якого органу ради;
- Міський голова не має права видавати розпорядження про врегулювання відносин поза радою;
- Депутат має право підготувати проект рішення виконкому, проект акту будь-якого органу ради (постійної комісії, департаменту, управління, відділу тощо);
- Депутат зобов'язаний двічі на рік проінформувати громаду про роботу органів ради (департаментів, управлінь, відділів, комісій тощо) та її виконкому;

- Органи влади (місцева адміністрація, органи поліції, прокуратура, суд, міський голова тощо) повинні сприяти депутату у виконанні його обов'язків ;
- Депутати можуть вимагати звіту від міського голови;
- Депутати мають право працювати в декількох постійних комісіях.

Проаналізувавши результати досліджень, виявлено недоліки у знаннях міських голів щодо таких їх функцій:

- Міський голова є рядовим членом виконкому і ради;
- Міський голова може приймати лише організаційні і розпорядчі рішення відносно своїх підлеглих (скликати, виносити на розгляд, приймати на роботу, звільняти тощо).
- Заступник міського голови може лише контролювати роботу апарату ради, але не представляти її;
- Міський голова повинен звітувати перед радою про роботу виконкому та виконавчих органів;
- Міський голова може додатково вносити питання на розгляд виконкому чи ради прямо на засіданні.

Проаналізувавши результати досліджень, виявлено недоліки у знаннях членів виконкому щодо таких його функцій:

- Виконком може готувати і подавати проекти рішень;
- Виконком може використовувати апарат ради для своїх службових задач;
- Виконком має повноваження органу судової влади;
- Виконком самостійний і незалежний від міського голови;
- Необов'язковість у виконкомі членства керівника поліції, заступників міського голови;
- Членство у виконкомі керівників виконавчих органів і установ, комунальних підприємств неминуче породжує конфлікт інтересів;
- Виконком підзвітний міській раді лише в частині своїх повноважень;
- Виконком приймає рішення шляхом колегіального обговорення та відкритого голосування;
- Публічне відкрите засідання є єдиною формою роботи виконкому. Усе інше - незаконне, у тому числі рішення шляхом опитування, збору підписів тощо;
- Інші працівники ради не працюють у виконкомі, вони працюють у виконавчих органах (департаментів, відділах, управліннях). Тому юрист виконкому чи управління виконкому це помилка. Так само і міський голова не може листуватись із адресатами на бланку виконкому, бо він лише рядовий член виконкому, а не весь виконком.

Важливим фактором ефективності органу місцевого самоврядування є КОНКУРЕНТНІСТЬ (дискусійність, пошук альтернатив).

У результаті дослідження було виявлено, що представниками місцевої влади цей фактор ігнорується. Зокрема, вплив міського голови на діяльність виконкому є більшим, ніж встановлено законодавством. Замість колегіального прийняття рішення, виконком виконує вказівки міського голови. Це порушує баланс діяльності органів місцевої влади та становить загрозу місцевій демократії.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ

Отже, для успішного розвитку як держави загалом, так і кожного міста, села чи селища, є важливим фактор наявності «запобіжників» виникненню конфліктів та «ключів» до їх вирішення. Для цього потрібно посилення як демократичності нормативно-правової бази, що стосується органів місцевого самоврядування, а саме: від порядку їх формування (виборів) до конструктивної роботи у міжвиборчий період, так і покращення комунікативних спроможностей сторін.

У зв'язку з реформою децентралізації влади для розвитку місцевої демократії з'являється необхідність системної просвітницької роботи щодо утвердження в суспільстві розуміння основ демократичного управління, обов'язковості дії балансу влади (механізмів стримування і протитяга), запобігання узурпації влади та проявам корупції. На основі зібраних експертних думок, можна виокремити наступне.

6.1 РЕКОМЕНДАЦІЇ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ НА РІВНІ ДЕРЖАВИ

Внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші, в яких, зокрема, передбачити:

- Дострокове припинення повноважень ради у разі якщо відповідна рада прийняла рішення про достроково припинення повноважень міського голови;
- Розробити та прийняти ЗУ «Про місцевий референдум»;
- Дозволити міському голові призначати заступників без погодження;
- Заборонити головування на засіданнях ради і виконкому міським головам. Надати права головування на засіданнях ради секретарю ради, а на засіданні виконкому – секретар виконкому;
- Запровадити щорічну ротацію секретаря ради та секретаря виконкому, голів постійних комісій ради;
- Зберегти право міського голови на внесення кандидатур членів виконавчого комітету та призначення керівників виконавчих органів та комунальних підприємств;
- Зберегти права міського голови на членство у виконкомі, права на блокування рішень ради та виконкому;
- Заборонити членам виконкому місцевої ради роботу в органах місцевого самоврядування, комунальних установах та комунальних підприємствах цієї ради;
- Унеможливити сумісництво посади депутата з роботою у складі виконкому, в органах місцевого самоврядування, комунальних установах і комунальних підприємствах цієї ради;
- Передбачити у законі умови та детальний механізм для реалізації права місцевої ради на розпуск виконавчого комітету;

6.2 РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ НА РІВНІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сформувати та прийняти Статути територіальних громад і регламенти місцевих рад, які регулюють діяльність підрозділів місцевої влади та комунальних підприємств.

У зазначених вище нормативно-правових документах передбачити:

- простий і зрозумілий порядок проведення, зборів громадян, внесення місцевої ініціативи, петиції тощо;
- наявність обов'язкової процедури прямого щорічного звітування міського голови, його заступників, керівників виконавчих органів, комунальних підприємств і установ, голів постійних комісій, депутатів;
- заборону депутатам і їх родичам суміщати свій статус із роботою в раді, комунальних установах і підприємствах;
- утворити громадські комісії при виконавчих органах місцевого самоврядування та надати їм право дорадчого голосу на розгляді проектів рішень виконавчого комітету;

Слід відзначити ряд прогресивних норм щодо прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування, прийнятих за останні кілька років. Позаяк, без належного контролю за їх виконанням,

в т.ч. з боку громадськості, ці норми можуть безкарно порушуватись з міркувань політичної доцільності. Особливу увагу слід звертати на оприлюднення проєктів та прийнятих рішень ради та виконкому та доступність засідань рад та виконкому для участі громадян.

Часто конфлікт обумовлений тим, що його учасники не вміють взаємодіяти інакше. Тому необхідно приділити увагу політичній просвіті всіх сторін і створювати більше можливостей для їх конструктивної взаємодії. На основі проведених заходів «Змогли-Зможемо» в Чернівцях, Черкасах та Миколаєві, було виявлено позитивний вплив спільного визнання досягнень міста та можливості уявити його майбутній розвиток. Вправа, в якій брали участь депутати та представники міськрад засвідчила важливість фасилітації неpubлічної дискусії і виявила потребу у навчанні навичками стратегічного планування, ведення переговорів та цивілізованої дискусії для поглиблення розуміння проблем та рішень, а не лише дебатування з метою публічної перемоги опонента будь-якою ціною.

Припускаємо, що благотворний вплив на налагодження взаємодії між учасниками системи місцевої демократії може мати розробка стратегії міста, якщо процес інклюзивний.

І ніщо не замінить якісну просвітницьку роботу. Реалізацію просвітницьких заходів передбачити у державному та місцевих бюджетах, навчати громадян брати участь у прийнятті рішень. Працювати у вищих навчальних закладах, навіть, у школах. Політичним партіям теж варто інвестувати в політичну освіту та посилення комунікативних спроможностей своїх представників, і не лише у передвиборчий період.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА ТА КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ

Депутат місцевої ради та його команда. Практичний курс: загальна редакція: О. Солонтай; інститут політичної освіти.-Львів,- 80с.

Постійні комісії як інструмент депутата місцевої ради. А. Осіпов, О. Солонтай - Луцьк,- 188с.

Як писати про місцеву владу. Посібник для журналістів. Літредактор: Тетяна Романюк; - 84с.

Контроль за владою — практичні інструменти. О. Солонтай;— Київ. : вид-во «березовська», 2017. — 88 с.

ОСББ: від створення до розвитку. Практичний посібник. Авторський колектив - Київ, - 91с.

Як впливати на владу не будучи у владі : навчальний посібник. Редактор-упорядник м. Городок. — Київ : 2016. — 56 с.

Громадські слухання як засіб вирішення проблем територіальних громад: практичний посібник / [М. Д. Городок., А. В. Карташов, О. О. Радченко, В. Ю. Стасюк,], за заг. Ред. М.Д. Городка – Київ : 2016. – 112 с.

Садовий як узурпатор. Кернес як демократ? А. Осіпов - [режим доступу] <http://www.aosipov.org/blog/andrij-sadovij-yak-uzurpator-genadij-kernes-yak-demokrat>

«Індекс місцевої електронної демократії в Україні: пілотне дослідження» (Х. Приходько, А. Ємельянова, С. Лобойко, Д. Хуткий, Т. Кушніренко) - [режим доступу] <http://cid.center/index.php/987520954/>

Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України- [режим доступу] <https://transparentcities.in.ua/rating/>

Створення інституцій місцевого економічного розвитку громад - [режим доступу] https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:AMU+INST101+2017_T4/about

Децентралізація в Україні – теорія та практика - [режим доступу] https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+DC101+2017_T4/about

Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" - [режим доступу] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016

Пропозиції Президента до Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" - [режим доступу] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради - [режим доступу] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64759