



**ВСЕУКРАЇНЬКА ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ  
«АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»**

# **УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В МІСТІ ОДЕСІ**

**Вирішення проблеми приватизації житла  
мешканцями гуртожитків через  
їх самоорганізацію**

**Одеса – 2012**

***Удосконалення політики щодо розвитку самоорганізації населення в місті Одесі. Вирішення проблеми приватизації житла мешканцями гуртожитків через їх самоорганізацію / [Абрамова Є.Г., Домброван С.І., Кіщенко В.В. та ін.]; під ред. А.С. Крупника. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2012. – 132 с.***

У брошурі представлено результати аналізу ситуації, що склалася в місті Одесі у сфері приватизації житла мешканцями гуртожитків. Проведене дослідження дало можливість з'ясувати витоки проблеми, яка полягає у тому, що більшість мешканців гуртожитків не можуть скористатися своїм правом мати власне житло і при цьому вимушені жити в неналежних умовах. Доведено, що сучасний стан життя мешканців гуртожитків та перспективи його покращення залежать не тільки від політики держави по відношенню до гуртожитків і не стільки від дій або бездіяльності місцевої влади, а значною мірою визначаються активністю самих мешканців, їхньою здатністю до спільних дій, ступенем їхньої самоорганізації.

У брошурі містяться конкретні пропозиції, спрямовані на удосконалення політики місцевої влади щодо гуртожитків з метою створення належних умов аби мешканці гуртожитків змогли реалізувати свої житлові права. Крім того, надані рекомендації щодо створення сприятливих умов для розвитку самоорганізації як найдієвішої форми участі громадян в управлінні і механізму розв'язання багатьох проблем, зокрема проблем мешканців гуртожитків.

Брошура розрахована на членів органів самоорганізації населення, громадських організацій, ініціативних груп, депутатів місцевих рад, посадовців органів місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів і студентів, а також усіх, хто займається питаннями розвитку локальної демократії та питаннями удосконалення системи житлово-комунального господарства.

**Авторський колектив:**

**АБРАМОВА Євгенія Георгіївна**, експерт ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», старший викладач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

**ДОМБРОВАН Світлана Іванівна** – експерт, голова Ради сприяння самоорганізації жителів гуртожитків м. Одеси, голова органу самоорганізації населення гуртожитку «Наш дім»;

**КІЩЕНКО В'ячеслав Валентинович** – експерт, юрист ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»;

**КРУПНИК Андрій Семенович** – експерт, голова ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», член Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, кандидат політичних наук, доцент;

**МІШИНА Наталія Вікторівна** – експерт, професор кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії, доктор юридичних наук;

**ТЕРЗІАНОВА Катерина В'ячеславівна** – експерт, юрист, викладач, член Одеської міської громадської організації «Лицем до лица»;

**ТОМАШЕВСЬКИЙ Володимир Володимирович** – експерт, голова Одеської міської організації Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», голова органу самоорганізації населення «Юго-Западний масив» в м. Одесі;

**ТРЕПАЛЮК Ганна Сергіївна** – експерт, керівник відділу управління проектами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення».



*Це дослідження та видання брошури здійснено за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Вдосконалення політики щодо розвитку самоорганізації населення в Одесі».*

- © ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2012
- © Абрамова Є.Г., Домброван С.І., Кіщенко В.В., Крупник А.С., Мішина Н.В., Терзіанова К.В., Томашевський В.В., Трепалюк Г.С., 2012

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>1. РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ</b> .....	13
1.1. Яка ситуація з приватизацією житла у гуртожитках в місті Одесі...	13
1.2. Яка проблема досліджується і в чому полягає мета дослідження...	13
1.3. Якими є основні висновки за результатами дослідження.....	13
<b>2. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ</b> .....	16
2.1. Підходи до проведення дослідження та джерела інформації.....	16
2.2. Основні етапи дослідження проблеми.....	17
2.3. Зіставлення підходів до розв'язання досліджуваної проблеми.....	20
<b>3. ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКІВ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ЗМІНИ ПОЛІТИКИ</b> .....	21
3.1. Які симптоми проблеми у суспільному житті.....	21
3.2. Які причини зумовлюють згадані симптоми.....	24
3.3. Які будуть наслідки, якщо проблему не вирішуватимуть.....	25
3.4. Які є групи інтересів щодо вирішення визначеної проблеми.....	26
<b>4. ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ</b> .....	29
<b>5. ВАРІАНТИ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ</b> .....	30
5.1. Які можливі варіанти вирішення проблеми.....	30
5.2. У чому полягають переваги та хиби варіантів.....	30
5.3. Який варіант політики та чому пропонується обрати.....	32
<b>6. ОПИС ВПРОВАДЖЕННЯ ОБРАНОГО ВАРІАНТУ</b> .....	34
6.1. Які очікуються наслідки впровадження.....	34
6.2. Які дії та кроки необхідно передбачити.....	34
6.3. Які ресурси, необхідні для впровадження обраної політики.....	35
6.4. Які перешкоди можуть виникнути та як їх подолати.....	36
<b>ДОДАТКИ</b> .....	38
Додаток А. Гуртожитки, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Одеси і отримали право на приватизацію житла їхніми мешканцями.....	38
Додаток Б. Ситуація у сфері розвитку органів самоорганізації населення в місті Одесі.....	40
Додаток В. Поле проблем у сфері самоорганізації населення в місті Одесі...	91

Додаток Г. Джерела інформації, використані при дослідженні.....	104
Додаток Д. Алгоритм реалізації права на житло мешканцями гуртожитків.....	106
Додаток Е. Основні проблеми, які виникають на шляху реалізації мешканцями гуртожитків права на власне житло, та можливі варіанти їх вирішення і профілактики.....	120
Додаток Є. Аналіз варіантів політики щодо вирішення проблеми приватизації житла мешканцями гуртожитків.....	125
Додаток Ж. План проведення фокус-групового дослідження серед представників жителів гуртожитків.....	126
Додаток К. Інформація про Всеукраїнську громадську організацію «Асоціація сприяння самоорганізації населення».....	129

## ВСТУП

За даними Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики, сьогодні в Україні **майже 2 мільйони громадян проживають у 10,6 тисяч гуртожитках** для одиноких громадян або сімей і не мають власного житла.

З цих гуртожитків близько чотирьох тисяч складають гуртожитки державної та комунальної власності (**1 808** комунальної та **1 156** державної), а також гуртожитки, які були включено до статутних фондів підприємств, створених у процесі приватизації і зараз перебувають в приватній та колективній власності (**1 011** гуртожитків). Усі ці гуртожитки, в яких проживають загалом **460,5 тис. осіб**, підлягають передачі у комунальну власність.

**21 червня 2012 року** Верховна Рада ухвалила Закон «Про Загальнодержавну цільову програму передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 роки». Програмою передбачено протягом чотирьох років передати з державної до комунальної власності **1058** гуртожитків загальною площею майже 2,5 млн кв.м (у тому числі: в 2012 році – 214 гуртожитків, в 2013 – 263, в 2014 – 94, в 2015 – 287). Доля решти **98** гуртожитків, що належать до державної власності, поки що невідома.

**В Одеській області** під дію Програми підпадає 120 гуртожитків (загальною площею майже 260 тис. кв. м.) або 11,3% від їх загальної кількості, що передаються. Це більше, ніж у будь-якому іншому регіоні. По роках динаміка передачі гуртожитків територіальним громадам Одеської області виглядає так: у 2012 – 23 гуртожитків, у 2013 – 30, у 2014 – 33, у 2015 – 34.

При передачі передбачається зробити за рахунок державного і місцевих бюджетів в цих гуртожитках **капітальні ремонти**, включаючи ремонт дахів, внутрішньобудинкових мереж тепло-, водопостачання, водовідведення, електромереж та ліфтів.

На вирішення цих завдань Програмою виділяється **1 млрд 224 млн 400,1 тис. гривень**, з яких кошти державного бюджету складають половину – 612,2 млн грн, а другу половину, тобто 612,2 млн грн – кошти місцевих бюджетів.

**В місті Одесі** нараховується приблизно 330 гуртожитків, із яких більше 100 передано у комунальну власність територіальної громади міста Одеси. Станом на 1 квітня 2012 року **52 гуртожитки** з числа тих, що перебувають у комунальній власності, за рішеннями Одеської міської ради отримали статус житлових будинків, а їх мешканці – право на приватизацію своїх кімнат відповідно до Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків». Перелік гуртожитків для одиноких громадян та сімей, що знаходяться у комунальній власності територіальної громади міста Одеси і отримали право на приватизацію кімнат їхніми мешканцями (станом на 01.07.2012), наведено у **додатку А**.

У декількох із вказаних гуртожитків створені і діють органи самоорганізації населення (ОСНи) у вигляді будинкових комітетів, в декількох – створено

ініціативні групи для формування ОСНів. За ініціативою чотирьох будинкових комітетів, що діють на базі гуртожитків, розташованих у селищі Дзержинського, 10, 11, 13 і 14, за підтримки Одеського суспільного інституту соціальних технологій в місті утворено **Раду сприяння самоорганізації мешканців гуртожитків міста Одеси**.

Але процес створення будинкових комітетів у гуртожитках останнім часом загальмувався. **Основними причинами** цього гальмування є: низька інформованість мешканців гуртожитків про факт існування і можливості ОСНів; нестача серед мешканців активістів, готових узяти на себе тягар створення і діяльності ОСНів; недостатня грамотність тих бажаючих, що хочуть, але через нестачу знань та досвіду не можуть бути ефективними лідерами мешканців своїх гуртожитків; незацікавленість деяких міських служб і посадових осіб у створенні і діяльності ОСНів у гуртожитках та ін.

В результаті дослідження ситуації, що склалася в місті Одесі у соціальній сфері, експерти дійшли висновку, що найгіршим на цей час є соціальний стан приблизно 20 тисяч мешканців гуртожитків, призначених для проживання одиноких громадян та сімей, де соціальні проблеми є найгострішими. Маються на увазі такі **негаразди**, як:

- низький рівень матеріальної забезпеченості більшості мешканців гуртожитків, які працюють (якщо працюють) на підприємствах в якості робочих або інженерно-технічних працівників нижнього та середнього управлінського рівнів, чи перебиваються тимчасовими або випадковими заробітками;

- низький рівень освіти значної частини мешканців, які свого часу приїхали з інших місць (сіл, селищ, містечок Одеської області і України) і одразу ж влаштувалися працювати на підприємство, у чому віданні були гуртожитки; мало, хто з них зміг отримати належну професійну (середню спеціальну і вищу) освіту;

- зношеність і навіть аварійний стан житла, місць загального користування, будинкових комунікацій, дахів та підвалів, занедбана прибудинкову територія, яка до того ж погано прибирається міськими комунальними службами.

У той же час в цих локальних спільнотах людей, які волею долі опинилися поруч і мають жити бік о бік в умовах, зазвичай погано пристосованих для нормального життя, майже відсутня традиція об'єднання один з одним для можливості більш ефективного спільного розв'язання значної частини соціальних проблем. Хіба що ситуативно при виникненні якоїсь загальної проблеми ці люди можуть діяти разом.

Отже, істотною вадою для колективного вирішення багатьох проблем мешканців гуртожитків є низька активність цих мешканців у питаннях створення і діяльності **ОСНів як механізму розв'язання проблем мешканців гуртожитків**.

Існування цієї проблеми тісно пов'язано із ситуацією у сфері самоорганізації населення, що склалася у місті Одесі та в Україні у цілому через недоско-

налість чинного законодавства, яке регулює процеси створення і діяльності ОСНів, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальних громад за місцем проживання, механізми взаємодії органів місцевої влади з ОСНами та інші причини об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Результати експертного дослідження ситуації, що склалася у сфері розвитку ОСНів в місті Одесі, наведено у **додатку Б**. Зведені результати аналізу наявних проблем та причин їхнього існування у вигляді поля проблем у сфері самоорганізації населення в місті Одесі наведено у **додатку В**.

Варто відмітити, що Одеса була першим містом в Україні, де з 1998 року, ще задовго до прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення», розпочалася активна робота по створенню нормативно-правової та організаційної основи для розвитку самоорганізації населення. За роки, що минули з того часу, в Одесі зроблено чимало і продовжує здійснюватися.

Зокрема, діє єдине в Україні спеціалізоване управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення як виконавчий орган міської ради, діє Програма сприяння розвитку органів самоорганізації населення на 2012-2015 роки.

На цьому тлі залишається чимало проблемних питань у сфері **самоорганізації мешканців гуртожитків**. Ситуація в цій сфері характеризується такими фактами:

- за останні роки майже повністю відсутня будь-яка діяльність органів місцевого самоврядування (МСВ) міста, спрямована на підтримку самоорганізації у гуртожитках, про що свідчить, зокрема, відсутність навіть згадувань про ОСНи гуртожитків у міській Програмі розвитку органів самоорганізації населення на 2012-2015 роки, затвердженій Одеською міською радою рішенням від 23.12.2011 № 1630-VI;

- створені у гуртожитках ОСНи практично відсторонення від впливу на стан справ із наведенням ладу у гуртожитках, зокрема, у питаннях належного обліку і приватизації приміщень, через невключення жодного представника діючих у гуртожитках ОСНів до складу Наглядової ради з питань розподілу і утримання житла у гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій, створеної у місті рішенням міськвиконкому від 18.08.2009 № 904 (із наступними змінами);

- численні заяви мешканців гуртожитків свідчать, що на тлі гальмування останнім часом розпочатих процесів приватизації житлових приміщень у гуртожитках працівники ЖЕКів, Житлокомунсервісів та квартирних служб райадміністрацій ставлять тих мешканців гуртожитків, у яких є певні проблеми із реєстрацією через помилки або недоробки попередніх власників гуртожитків, перед необхідністю давати хабара.

**Причинами вказаних негараздів**, за даними дослідження, є:

- 1) Низька інформованість мешканців гуртожитків про існування органів самоорганізації населення і про можливості цих органів.

2) Нестача активістів серед мешканців, які готові узяти на себе тягар створення і діяльності органів самоорганізації населення.

3) Недостатня грамотність тих активістів, які хочуть, але через це не можуть бути ефективними лідерами мешканців своїх гуртожитків.

4) Втрата інтересу до громадської діяльності у складі будинкового комітету тих мешканців гуртожитків, де вже створені і діють ці комітети, після вирішення цими мешканцями своїх завдань щодо оформлення та приватизації займаних приміщень.

5) Наявність численних проблем правового і технічного характеру у більшості гуртожитків, що навалилися на людей і не дають їм можливості узяти на себе, за свій рахунок вирішення завдань покращення свого побуту.

6) Недосконалість Закону України «Про органи самоорганізації населення», інших законів та урядових актів, які гальмують процеси створення і діяльності органів самоорганізації населення взагалі та у гуртожитках зокрема.

7) Низька правова якість та соціальна необґрунтованість нормативних актів локального рівня, що приймають на місцях органи публічної влади стосовно гуртожитків та їх мешканців.

8) Незацікавленість деяких мешканців гуртожитків навести лад у питаннях прописки та закріплення приміщень через порушення ними самими правил і незаконні дії, які вже були вчинені або плануються (через хабар).

9) Незацікавленість (байдужість) місцевої влади (депутатів та чиновників) займатися проблемами гуртожитків, які крім збитків та клопоту нічого їм не приносять.

10) Зацікавленість, з іншого боку, певних представників влади, житлово-комунальних і паспортних служб зберігати безлад у документації та питаннях обліку мешканців, їх неосвіченість – аби «гріти на цьому руці».

11) Відсутність у більшості мешканців гуртожитків бажання власноруч вирішувати свої спільні проблеми, а бажання все отримати водночас на «тарілці з блакитною облямівкою».

12) Небажання суб'єктів природних монополій (Одесобленерго, Одесагаз, Інфоксводоканал) піти назустріч у вирішенні питань тарифікації за спожиті послуги. Користуючись відсутністю належних знань у представників гуртожитків, вони систематично намагаються обдурити останніх, використовуючи також недосконалість законодавства і цитуючи їм «вигідні» нормативно-правові акти (далі – НПА).

Враховуючи, що більшість мешканців гуртожитків не має більше іншого житла і буде намагатися у будь-який спосіб закріпити за собою право на житло у гуртожитку, можна спрогнозувати загострення соціальної напруги у середовищі цієї категорії мешканців міста, які є повноправними членами його територіальної громади і вправі претендувати на належне і поважне до себе відношення.



Тож за цих умов з боку мешканців гуртожитків можливі публічні акції протесту із використанням правових та навіть неправових форм – у вигляді перекриття доріг, зокрема, залізничних шляхів, як це вже мало місце у деяких гуртожитках міста. Оскільки люди, що доведені до відчаю нелюдськими умовами свого існування і не відчувають будь-якої уваги з боку влади, не згодні терпіти до себе подібне відношення з боку посадовців і монопольних постачальників комунальних послуг – таких як «Обленерго», «Міські тепломережі» та «Інфоксводоканал».

Ситуація, що склалася в місті із несприятливими умовами для мешканців гуртожитків завдяки ЗМІ та Інтернету швидко стає відомою далеко за межами міста і навіть України. Це, безумовно, справляє негативний вплив на імідж міста Одеси, визнаного одним із лідерів самоорганізації населення не тільки в масштабах України, а й на європейському рівні.

Серед згаданих проблем, які потребують вирішення у середовищі гуртожитків міста, найбільш актуальною є **проблема приватизації житла**.

Адже мешканці майже **280 гуртожитків або 85%** від їх загального числа, розташованих у місті Одесі (це приблизно **42 тисячі осіб**), навіть теоретично не мають можливості реалізувати своє конституційне право на власне житло, оскільки в цих гуртожитках приватизацію житлових приміщень поки що **не дозволено**.

Разом із тим, у гуртожитках, де приватизацію квартир (кімнат) дозволено, процес їх приватизації останнім часом загальмовано через об'єктивні і суб'єктивні причини.

**Об'єктивні** причини – відсутність або некомплектність документації на гуртожитки, зокрема, планів житлових та нежитлових приміщень, неузаконеність переобладнань приміщень, помилки або недоробки у прописці тощо.

**Суб'єктивні** причини – небажання персоналу житлово-експлуатаційних підприємств та органів МСВ вирішувати питання відновлення документації на гуртожитки, документального оформлення приміщень та реєстрації мешканців, а також зацікавленість окремих мешканців гуртожитків без зайвого розголосу вирішувати свої проблеми незаконним шляхом і всупереч законодавству.

У 2009-2010 роках Одеський суспільний інститут соціальних технологій за підтримки управління внутрішньої політики Одеської міської ради та за сприяння Міжнародного фонду «Відродження» і Фонду Східна Європа реалізував в Одесі проект «Сприяння реалізації житлових прав мешканців гуртожитків міста Одеси».

В ході виконання проекту активу мешканців гуртожитків, розташованих у селищі Дзержинського № 11, 13 і 14, була надана методична, організаційна та технічна допомога у створенні та легалізації як повноцінних органів самоорганізації населення трьох будинкових комітетів: «Домком-11», «Домком-13» і «Надія».

Розвитку ОСНів у гуртожитках міста як засобів громадського контролю за якістю житлово-комунальних послуг та обґрунтованістю тарифів сприяв також проект «Послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій – знаємо за що платимо», який у 2011 році був реалізований в місті одним із колективних членів Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» (далі – ВУАССОН), громадською організацією «Лицем до лица». В межах проекту було розроблено Порядок залучення громадськості до контролю за наданням послуг з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій.

Причинами невдач та об'єктивними перешкодами у попередніх спробах вирішити проблеми гуртожитків виявились: нерішучість мешканців гуртожитків; недовіра мешканців гуртожитків один до одного; відсутність моральної підтримки з боку мешканців гуртожитків ініціативних груп; фінансові проблеми мешканців; відсутність програм фінансування заходів у гуртожитках; халатне та корисливе відношення виробників послуг до виконання своїх обов'язків.

Однією із причин того, що раніше не вдалося вирішити проблему розвитку самоорганізації у гуртожитках і за допомогою ОСНів вирішити значну частину проблем у гуртожитках, є неврахування органами МСВ міста пропозицій ВУАССОН щодо внесення змін до місцевих НПА, які регламентують діяльність ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними житлово-комунальними послугами (далі – ЖКП) та благоустрою та й досить закритий і непрозорий характер діяльності міських служб у сфері житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ).

Свідченням того, що тема гуртожитків, зокрема, розвиток в них самоорганізації населення ще не потрапили до порядку денного міської влади, є й те, що у звіті Одеського міського голови перед громадськістю міста за перший рік роботи, який відбувся 11 листопада 2011 року, **жодним словом не згадуються** гуртожитки та їх мешканці.

У Положенні про постійну комісію Одеської міської ради VI скликання по житлово-комунальному господарству, структурі самоорганізації населення і розвитку паливо-енергетичного комплексу, затвердженому рішенням Одеської міської ради від 08.04.2011 № 506-VI, також **немає жодної згадки** про гуртожитки і про розвиток в них самоорганізації населення.

**Жодного питання стосовно гуртожитків** не включено у число завдань перспективного плану роботи виконавчого комітету Одеської міської ради на 2012 рік, затвердженого рішенням виконкому від 22.12.2011 № 759.

Практично ніякої ролі у вирішенні проблем гуртожитків не відіграє Департамент міського господарств, від якого ці питання відійшли до районних адміністрацій.

Дається взнаки і недостатня інформованість лідерів та активу ОСНів про їхні можливості. В місті просвітницьку роботу з громадськістю щодо ролі, місця та можливостей ОСНів проводить лише ВУАССОН та громадські організації, що входять до складу Асоціації.

На тлі завдань, які містяться в ініціативах Президента України, зокрема, ухваленої ним Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, міська влада недостатньо уваги приділяє підтримці та розвитку громадського руху в м. Одесі.

Органи місцевого самоврядування мало проводять спеціалізовані семінари-тренінги для активістів та керівників ОСНів, майже не проводяться робочі зустрічі актива ОСНів з керівниками таких ключових підрозділів, як департамент міського господарства, департамент праці та соціальної політики, управління внутрішніх справ, управління освіти і науки, управління земельних ресурсів, управління екології та розвитку рекреаційних зон, департамент інформації та зв'язків з громадськістю, райадміністрацій та інших служб, з питаннями діяльності яких постійно стикаються ОСНи.

Явно недостатньою є виховна робота ОСНів з підвищення відповідальності мешканців за додержання правил використання ЖКП, сплати за спожиті послуги та благоустрій своєї території. Спроба Одеської міської ради рішеннями від 08.07.2011 № 1069 і № 1070 наділити ОСНи «Марсельський» та «Юго-Западний масив» повноваженнями у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою поки що не дала бажаного результату. Адже, повноваження виконавчих органів Одеської міської ради в галузі ЖКГ, якими ці ОСНи були наділені вказаними рішеннями, не отримали необхідного фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

**Метою** комплексу заходів, який має бути вироблений на основі цього дослідження, є створення умов для скорішої приватизації житла мешканцями гуртожитків на основі всебічного розвитку самоорганізації у гуртожитках і тісної співпраці у вирішенні цих питань з органами МСВ.

**Основними передумовами** вирішення досліджуваної проблеми мають бути:

- усвідомлення мешканцями гуртожитків своєї відповідальності за стан власного життя і взяття ними на себе відповідальності за своє майбутнє;
- усвідомлення державою і органами місцевої влади своєї відповідальності за стан справ у гуртожитках і життя рішучих заходів законодавчого та економічного характеру;
- розвиток різноманітних форм самоорганізації та участі мешканців гуртожитків у вирішенні існуючих проблем в тісній співпраці із владою.

**Можливими шляхами** розвитку органів самоорганізації населення як механізму розв'язання проблем мешканців гуртожитків в місті Одесі, зокрема, вирішення проблеми приватизації житла у гуртожитках, можуть бути:

- 1) Підвищення інформованості мешканців гуртожитків про можливості органів самоорганізації населення і форми їхньої участі у вирішенні життєвих проблем.
- 2) Відбір серед мешканців і підтримка активістів, які готові узяти на себе турботу про створення і діяльність органів самоорганізації населення.

3) Навчання активістів, які мають стати ефективними лідерами мешканців своїх гуртожитків, забезпечення їх необхідною довідковою та методичною літературою.

4) Удосконалення законодавства та локальних НПА, які регламентують створення і діяльність ОСНів та життєдіяльність мешканців гуртожитків.

5) Прийняття і реалізація державної і місцевих цільових програм, спрямованих на комплексну технічну підтримку гуртожитків та розвиток в них самоорганізації.

6) Запровадження дієвих форм громадського контролю заходів програм стосовно гуртожитків та контролю якості житлово-комунальних послуг.

7) Забезпечення належного контролю з боку державних органів за додержанням на місцях норм законодавства і цільових програм стосовно гуртожитків.

## 1. РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

### 1.1. Яка ситуація з приватизацією житла у гуртожитках в місті Одесі

Прийнятий у 2008 році Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» на практиці не відзначився сплеском приватизації квартир (кімнат) у гуртожитках.

Так, в місті Одесі із **328** наявних гуртожитків лише **126** або **38,4 %** передано у комунальну власність територіальної громади міста. Інші **202** гуртожитки є відомчими і належать до державної власності або перебувають у власності приватних підприємств.

З числа гуртожитків, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста, станом на **1 червня 2012** року лише **52** гуртожитки або **15,9%** від їх загальної кількості за рішеннями Одеської міської ради відповідно до вказаного Закону отримали статус гуртожитку з правом приватизації.

Тобто, мешканці **276** або **84,1%** гуртожитків, розташованих у місті Одесі (це приблизно **42 тисячі осіб**), навіть теоретично не мають можливості реалізувати своє конституційне право на власне житло, оскільки в цих гуртожитках приватизацію житлових приміщень поки що **не дозволено**.

Разом із тим, у гуртожитках, де приватизацію квартир (кімнат) дозволено, процес їх приватизації останнім часом загальмовано через об'єктивні і суб'єктивні причини.

**Об'єктивні** причини – відсутність або некомплектність документації на гуртожитки, зокрема, планів житлових та нежитлових приміщень, неузаконеність переобладнань приміщень, помилки або недоробки у прописці тощо.

**Суб'єктивні** причини – небажання персоналу житлово-експлуатаційних підприємств та органів МСВ вирішувати питання відновлення документації на гуртожитки, документального оформлення приміщень та реєстрації мешканців, а також зацікавленість окремих мешканців гуртожитків без зайвого розголосу вирішувати свої проблеми незаконним шляхом і всупереч законодавству.

### 1.2. Яка проблема досліджується і в чому полягає мета дослідження

Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у 2011-2012 роках проводилося дослідження **проблеми** приватизації житла мешканцями гуртожитків міста Одеси.

**Метою** дослідження є визначення причин існування цієї проблеми і вироблення комплексу організаційних заходів для її **розв'язання** через вплив на вказані причини.

### 1.3. Якими є основні висновки за результатами дослідження

За результатами дослідження можна зробити такі основні **висновки**.

**1) Практична реалізація** мешканцями гуртожитків свого конституційного права на житло гальмується через цілий комплекс причин об'єктивного та

суб'єктивного характеру, які обумовлені недосконалістю чинного законодавства, нестачею бюджетних коштів, небажанням посадовців вирішувати «важкі питання», неосвіченістю та пасивністю мешканців гуртожитків тощо.

**2) Ситуація, що склалася** із приватизацією житла, яким користуються мешканці гуртожитків, свідчить про гостру необхідність істотно змінити політику у цій сфері – як на місцевому, так і на загально державному рівнях. Серед шляхів можливого впливу на вирішення проблеми саме на місцевому рівні дослідники виявили та вивчали такі варіанти, як (1) нічого не міняти, (2) зробити упор на створення на базі гуртожитків органів самоорганізації населення, (3) через Всеукраїнську асоціацію сприяння самоорганізації населення та її міський осередок, (4) спонукати органи МСВ міста вирішувати цю проблему самотужки та (5) вирішувати проблему комплексно, спільними діями усіх зацікавлених сторін.

**3) Вихід із ситуації,** що склалася, бачиться у поєднанні зусиль влади і громадськості із максимальним використанням адміністративних та інших ресурсів місцевої влади, на базі розвитку громадської ініціативи, самоорганізації та залучення на цій основі додаткових внутрішніх матеріальних та нематеріальних ресурсів. Цей варіант реалізується шляхом доопрацювання Положень про Департамент міського господарства, про районні адміністрації, прийняття Методики розв'язання проблем під час реалізації житлових прав мешканців гуртожитків, а також залучення представників мешканців гуртожитків до роботи у складі колегіальних дорадчих органів.

**4) Перспектива вирішення** виявленої і досліджуваної проблеми значною мірою залежить від позицій зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та від того, наскільки запропоновані експертами заходи політики та практика їхнього втілення у життя будуть враховувати ці позиції та інтереси.

Маються на увазі, перш за все, такі **зацікавлені сторони**, як:

- мешканці гуртожитків;
- місцева влада в особі міського голови, міської ради та її виконавчих органів;
- підприємства, які здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків;
- підприємства-постачальники комунальних послуг (монополісти);
- власники та балансоутримувачі гуртожитків, що включені до статутного капіталу підприємств недержавної і некомунальної власності.

За умови розв'язання означеної проблем вказані **групи інтересів отримують:**

- *мешканці гуртожитків* – можливість покращити умови свого життя, здати у найм кімнату або квартиру, обміняти на інше житло або взагалі продати та придбати інше;
- *міський голова* – зняття соціальної напруги у значного прошарку населення та політичні дивіденди для «партії влади»;
- *міська рада* – політичні дивіденди депутатам, гарний привід для самопіару;
- *виконавчі органи міської ради* – зняття соціальної напруги серед населення, скорочення скарг, зниження навантаження на посадовців;

- підприємства, які здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків – ті, що утримують відомчий житловий фонд, – можливість поліпшити фінансове становище через позбавлення нерентабельної діяльності;

- підприємства, що експлуатують гуртожитки комунальної власності – можливість залучення коштів мешканців на виконання капремонту житлового фонду, передачі розрахунків споживачів за комунальні послуги постачальникам цих послуг;

- підприємства-постачальники комунальних послуг (монополісти) – впорядкування своєчасності розрахунків за спожиті послуги, підвищення рівню платежів, зниження втрат;

- власники та балансоутримувачі гуртожитків, що включені до статутного капіталу підприємств недержавної і некомунальної власності – скорочення обсягу невиборничих витрат, очистка своєї совісті перед мешканцями гуртожитків за неналежні умови їхнього проживання.

**5) Разом із тим,** вказані групи інтересів мають і мотивацію не вирішувати проблему приватизації житла у гуртожитках (**антимотивацію**) через такі обставини:

- мешканці гуртожитків (ті, що проживають в них на незаконних підставах, або недостатній для оформлення приватизації термін, або мають інше житло чи вже використали право на приватизацію) – виселення;

- міський голова – отримання повної відповідальності за експлуатацію, відновлення технічного стану, якість надання житлово-комунальних послуг;

- міська рада (в особі депутатів) – позбавлення можливості отримати особисті вигоди за «підтримку питання» та можливості політичного піару;

- виконавчі органи міської ради – накладення на них повної відповідальності за експлуатацію, відновлення технічного стану гуртожитків, своєчасність надання та якість житлово-комунальних послуг, позбавлення можливості присвоєння приміщень у гуртожитках на власну користь та отримання хабарів за «вирішення питань» з впорядкування документації;

- підприємства, які здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків – ті, що утримують відомчий житловий фонд, – втрачають джерело постійного надходження коштів для задоволення власних потреб;

- підприємства, що експлуатують гуртожитки комунальної власності – позбавлення можливості присвоїти приміщення у гуртожитках на власну користь, отримання хабарів за оформлення та нібито «вирішення проблем»;

- підприємства-постачальники комунальних послуг (монополісти) – збільшення абонентської бази, Правила надання ЖКП більш ліберальні по відношенню до населення, ніж до підприємств, що здійснюють технічну експлуатацію житлового фонду;

- власники та балансоутримувачі гуртожитків, що включені до статутного капіталу підприємств недержавної і некомунальної власності – позбавлення нерентабельних видів діяльності, соціальної напруги, скорочення невиборничих та адміністративних витрат.

## 2. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

### 2.1. Підходи до проведення дослідження та джерела інформації

Дослідження проводилося з метою визначення причин існування **проблеми** приватизації житла мешканцями гуртожитків міста Одеси, яка носить комплексний характер і обумовлюється недосконалістю процедур та іншими причинами об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Дослідження проблеми здійснювалося **на різних стадіях** процесу приватизації – від передачі гуртожитків у комунальну власність, прийняття рішення міською радою про надання дозволу на приватизацію до проведення безпосередньо приватизації.

Вироблені рекомендації мають створити організаційну **основу** для формування ефективних управлінських рішень, спрямованих на розв'язання даної проблеми.

Методологія дослідження базується на **фокусному підході** до вивчення проблеми на прикладі **п'ятьох з 52 гуртожитків**, що перебувають у комунальній власності і за рішеннями міської ради отримали статус житлових будинків, а їхні мешканці – право на приватизацію своїх кімнат відповідно до Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків».

Цей підхід обумовлений тим, що ані у міської влади, ані у будь-якої іншої інстанції в місті немає зведених даних про сучасний правовий статус, наявність відповідної організаційно-розпорядчої документації та технічний стан усіх існуючих в місті **330** гуртожитків, а також відсутні дані про демографічний склад і соціально-економічне становище їх мешканців.

Чотири з п'яти обраних гуртожитків розташовані в Одесі у селищі Дзержинського, № 10, 11, 13 і 14, а ще один – на вулиці Вапняній, № 71. На початку дослідження за допомогою мешканців цих гуртожитків виконавцями дослідження були складені соціальні паспорти та визначені технічні характеристики гуртожитків.

Отримані в ході цього пілотного дослідження дані послужили основою для подальшої інтерполяції його результатів на інші гуртожитки міста і визначенні підходів до розв'язання проблеми, що аналізується.

Дослідження здійснюється на основі вивчення об'єктивних та суб'єктивних чинників впливу на усі процеси, які прямо чи непрямо пов'язані із приватизацією житла в гуртожитках.

До **об'єктивних** чинників впливу належать конкретні дії органів місцевої влади та прийняті ними рішення. У якості **суб'єктивних** чинників розглядаються позиції та інтереси зацікавлених сторін та груп інтересів.

Відомості про джерела інформації, використані при дослідженні, наведені у додатку Г.

**Обмеження**, з якими стикнулися виконавці дослідження при спробах отримати необхідну інформацію:



- невиконання офіційними органами та посадовими особами Одеської міської ради вимог законів «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», що проявилось у ненаданні ними інформації або наданні неповної інформації на запит Асоціації. Так, з 14 запитів, направлених керівництву та у виконавчі органи міської ради, виконавці проекту отримали відповіді лише від 7 органів;

- відсутність інформації про технічний стан значної частини гуртожитків, розташованих в місті Одесі, особливо тих, що не належать до комунальної власності;

- прихованість інформації стосовно штучного гальмування процесів приватизації кімнат у гуртожитках, по яких прийнято рішення міської ради, у випадках наявності певних недоліків в документації мешканців через корупційну зацікавленість посадових осіб, від яких залежить вирішення цих конкретних питань і процес приватизації у цілому.

## 2.2. Основні етапи дослідження проблеми

Дослідження проводиться у **три етапи** робочою групою, створеною з місцевих експертів міста Одеси.

**На першому етапі** робоча група здійснювала аналіз ситуації, що склалася у сфері реалізації мешканцями гуртожитків міста свого права на житло. Проаналізовані основні процедури, пов'язані із прийняттям гуртожитків до комунальної власності, наданням міською радою права на приватизацію приміщень у гуртожитках та саме приватизацією житлових приміщень у гуртожитках їх мешканцями.

Були виявлені **основні проблеми** у цій сфері та визначені причини, які заважають реалізувати право мешканців на житло шляхом приватизації квартир (кімнат) у гуртожитках. Встановлено, що значна частина перешкод виникає через недосконалість механізму реалізації права на житло, закріпленого чинним законодавством.

Інша група причин носить суб'єктивний характер і пов'язана із недостатньою обізнаністю самих мешканців, неграмотністю і небажанням чиновників, депутатів міської ради вирішувати складні проблеми гуртожитків та зацікавленістю окремих осіб використовувати ці проблеми у корисних цілях.

В ході дослідження аналізувалася важливість і масштаб проблеми та її вплив на стан цільової групи, до якої належать усі мешканці гуртожитків міста – загалом, за даними експертів, порядку **50 тисяч осіб**. При цьому з'ясовувались позиції усіх заінтересованих сторін, хто і як виграє і потерпає від цієї проблеми.

Проаналізовано наслідки існування проблеми в подальшому, якщо її не буде вирішено, і як це може позначитися на суспільному житті, зокрема, якими будуть масштаби її негативних впливів. Окремо досліджувалося, які саме фактори перешкоджають подоланню проблеми.

Вивчено також, чи були **спроби вирішити проблему** раніше і до яких результатів призвели ці спроби. З'ясовано, що чи не єдиною спробою активізувати у місті процес приватизації житла у гуртожитках в межах нового Закону був реалізований у 2009-2010 рр. Одеським суспільним інститутом соціальних технологій проект «Сприяння реалізації житлових прав мешканців гуртожитків».

Були вивчені **позиції** органів влади та інших зацікавлених сторін, які впливають на місцеву політику щодо гуртожитків та на приватизацію в них житла. Зокрема, розглянуто позицію мешканців гуртожитків, міського голови, міської ради та її виконавчих органів, підприємств, які здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків та підприємств-монополістів, що є постачальниками комунальних послуг.

При дослідженні проблеми використовувався **фокусний підхід** на прикладі п'ятох з 52 гуртожитків, що належать до комунальної власності і за рішеннями міської ради отримали статус житлових будинків, а їхні мешканці – право на приватизацію своїх кімнат відповідно до Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків».

**Інформація** про конкретні дії органів місцевої влади та прийняті ними рішення була отримана з офіційних сайтів національного рівня та міста Одеси, із відповідей на запити експертів у відповідні інстанції та узята з даних, оприлюднених у ЗМІ.

Дані **суб'єктивного** характеру стосовно позицій та інтересів зацікавлених сторін виявлялися в ході фокус-групових дискусій, індивідуальних опитувань, контент-аналізу ЗМІ тощо.

**На другому етапі** дослідження його виконавці провели публічні консультації із представниками зацікавлених сторін, науковців, представників НУО, ОСНів, органів місцевої влади, Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення міської ради.

В ході консультацій були піддані публічній громадській та фаховій оцінці результати аналізу та уточнені його окремі деталі. На основі уточнених даних робоча група підготувала **пропозиції щодо модернізації місцевої політики** стосовно гуртожитків міста Одеси, спрямовані на вирішення проблеми приватизації житла їхніми мешканцями.

Експертами розроблено **п'ять варіантів** основних підходів до розв'язання досліджуваної проблеми, які базуються на різному алгоритмі її вирішення. Для порівняння кожний із варіантів було оцінено по таких **критеріях**: витрати ресурсів; витрати часу; організаційні складнощі; широта охоплення цільової групи; необхідність прийняття додаткових правових актів; політична прийнятність; можливість забезпечити громадський контроль; ризики та невизначеність ситуації; перспектива подальшого налагодження нормальних умов життя.

Варіанти оцінювались бальним методом з двох точок зору: прийнятності їх **для жителів** гуртожитків та прийнятності цих же варіантів **для органів міської влади**. Результат визначався як сума цих двох оцінок, що дало можливість максимально збалансовано оцінити кожний варіант.

**За найбільшою сумою** набраних балів обрано варіант алгоритму вирішення проблеми на основні поєднання зусиль влади і громадськості. Цей варіант передбачає та забезпечує, з одного боку, максимальне використання адміністративних та бюджетних ресурсів місцевої влади, з іншого – сприяє розвитку громадської ініціативи, самоорганізації та залученню додаткових матеріальних та нематеріальних ресурсів.

На думку експертів, реалізація обраного варіанту дозволить не тільки створити у місті умови для успішної реалізації мешканцями гуртожитків своїх прав на власне житло і покращення умов їхнього проживання, а й забезпечить здійснення під контролем громадськості усіх передбачених законодавством заходів, аби мешканці гуртожитків стали повноправними господарями свого житла.

Такий результат може бути досягнуто **за умови:**

- усвідомлення органами місцевої влади своєї **відповідальності** за стан справ у гуртожитках і життя ними конкретних заходів нормативного, організаційного та економічного характеру для реалізації мешканцями гуртожитків права на власне житло;

- підвищення **громадської активності** мешканців гуртожитків, розвиток різноманітних форм їхньої самоорганізації, спрямованої на вирішення вказаної проблеми;

- впровадження **громадського контролю** та інших форм взаємодії влади з громадськістю для подолання перешкод на шляху до скорішої приватизації мешканцями гуртожитків своїх житлових приміщень і покращення умов життя.

**На третьому етапі** роботи над вирішенням проблеми розроблені документи з аналізу політики з пропозиціями щодо її покращення презентуються та обговорюються на круглому столі за участю представників НУО, ОСНів, органів місцевої влади, ЗМІ. Після чого з можливими доопрацюваннями передаються на розгляд органів МСВ для прийняття відповідних управлінських рішень.

Вказані пропозиції можуть бути використані при доопрацюванні та реалізації Програми розвитку органів самоорганізації населення на 2012-2015 рр. в м. Одесі.

Також підготовлена і видана ця **брошура** з матеріалами дослідження накладом 500 примірників, яка буде розповсюджена серед ОСНів міста, ініціативних груп по створенню нових ОСНів, органів МСВ, ЗМІ. При цьому буде забезпечено вихід публікацій у місцевих газетах, Інтернет-виданнях, випуск радіо- та телевізійних сюжетів з інформацією про сутність проблеми, причини її існування та шляхи вирішення.

Результати дослідження разом із пропозиціями щодо модернізації місцевої політики по вирішенню досліджуваної проблеми буде розміщено на сайтах <http://samoorg.com.ua>, <http://gurt.org.ua>, <http://www.civicua.org>, <http://www.odessa.ua>, в соціальній мережі Facebook та в інших соціальних мережах.

### 2.3. Зіставлення підходів до розв'язання досліджуваної проблеми

**Варіанти** основних підходів до розв'язання досліджуваної проблеми (варіанти політики), які були запропоновані експертами в ході дослідження, розрізняються за **алгоритмом** вирішення проблеми.

В ході дослідження розглядалося **п'ять** альтернативних підходів до вирішення досліджуваної проблеми, які умовно можна позначити так:

1. Нічого не міняти.
2. Через органи самоорганізації населення.
3. Через Всеукраїнську асоціацію сприяння самоорганізації населення.
4. Силами органів МСВ міста.
5. Поєднанням зусиль усіх зацікавлених (комплексний варіант).

Ці варіанти були зіставлені між собою на основі їх експертного оцінювання за такими **критеріями**:

- 1) витрати ресурсів;
- 2) витрати часу;
- 3) організаційні складнощі;
- 4) широта охоплення цільової групи;
- 5) необхідність прийняття додаткових правових актів;
- 6) політична прийнятність;
- 7) можливість забезпечити громадський контроль;
- 8) ризики та невизначеність ситуації;
- 9) перспектива подальшого налагодження нормальних умов життя.

Оцінювання варіантів здійснювалося за **10-бальною шкалою** з двох точок зору: з точки зору прийнятності для жителів гуртожитків (Ж) та прийнятності для органів міської влади (В) із наступним визначенням по кожному критерію суми (Ж + В). Таким чином, максимальна сума оцінки кожного варіанту складає 20 балів.

**При оцінюванні варіантів** по кожному з обраних критеріїв враховувалася, з одного боку, думка представників активу гуртожитків та громадських організацій, які опікуються розвитком самоорганізації у гуртожитках та скорішому вирішенні на цій основі життєвих проблем мешканців цих гуртожитків, з іншого – думка працівників житлово-комунальних підприємств, органів управління системи житлово-комунального господарства, депутатів міської ради та членів відповідних колегіальних органів, створених для сприяння мешканцям гуртожитків у вирішенні їх проблем.

Оцінювання здійснювалося в ході індивідуальних інтерв'ю, після чого думки усіх опитаних осіб були усереднені та внесені у таблицю, яка міститься в **додатку Е**. Найкращий варіант визначався за найбільшою сумою балів, набраних за оцінками (Ж + В).

### **3. ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКІВ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ЗМІНИ ПОЛІТИКИ**

#### **3.1. Які симптоми проблеми у суспільному житті**

За даними Департаменту міського господарства Одеської міської ради, в місті Одесі нараховується **328** гуртожитків, із яких **126** або **38,4 %** передано у комунальну власність територіальної громади міста. Інші **202** гуртожитки є відомчими і належать до державної власності або перебувають у власності приватних підприємств.

З числа гуртожитків, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста, станом **на 1 червня 2012** року лише **52** гуртожитки або **15,9%** від їх загальної кількості за рішеннями Одеської міської ради отримали статус гуртожитку з правом приватизації відповідно до Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків». Тобто, на момент дослідження мешканці **276** або **84,1%** гуртожитків, розташованих у місті Одесі (це приблизно **42 тисячі осіб**), навіть теоретично не мали можливості реалізувати своє конституційне право на власне житло, оскільки в цих гуртожитках приватизація житлових приміщень взагалі не передбачена.

Основні перешкоди на шляху до отримання кожним мешканцем гуртожитку свого права на житло виникають через недосконалість механізму реалізації цього права, закріпленого чинним законодавством. В узагальненому вигляді алгоритм цього механізму можна представити як такий, що складається із **трьох стадій (додаток Г):**

- I.** Прийняття гуртожитку до комунальної власності.
- II.** Надання міською радою права на приватизацію приміщень у гуртожитку.
- III.** Приватизація житлових приміщень у гуртожитку мешканцями.

Основні проблеми, які виникають на шляху реалізації мешканцями гуртожитків права на власне житло, та можливі варіанти їх вирішення і профілактики на кожній стадії наведено у **додатку Є**.

Нижче наведені основні проблеми, які виникають (або можуть виникнути) на кожній з означених стадій.

**На першій стадії** – стадії прийняття гуртожитку до комунальної власності процес нерідко гальмується. Адже за відсутності активної ініціативи та наполегливості з боку мешканців гуртожитків або самоврядних органів, створених ними, без належної підтримки депутатів відповідної місцевої ради виконавчі органи МСВ та балансоутримувачі гуртожитків часто зволікають з прийняттям рішень про їх передачу до комунальної власності.

Непоодинокі випадки коли балансоутримувачі навмисно зволікають із надання погодження, вигадуючи штучні приводи, оскільки намагаються утримати у своїх руках основні фонди та фінансові ресурси.

Житлово-експлуатаційні підприємства, які мають отримати на баланс гуртожитки, районні адміністрації та департамент міського господарства разом

із відповідною комісією в міській раді часто не погоджують проект рішення про передачу гуртожитку до комунальної власності через незадовільний технічний стан будинків та відмову попереднього власника виконати капітальний ремонт або перерахувати адекватні кошти на проведення цього ремонту.

При передачі гуртожитків з державної власності у комунальну власність непоодинокі випадки, коли члени комісії входять у змову та занижують вартість робіт, які необхідно виконати для приведення будівлі гуртожитку у належний стан. Після же прийняття будинку у комунальну власність на скарги мешканців відповідають, що капітальний ремонт мав виконати попередній власник, який цього не зробив. Таке є можливим через відсутність у складі комісії представників мешканців гуртожитку.

У разі, якщо за висновками комісії гуртожиток та об'єкти комунального призначення, що його обслуговують, визнані такими, що потребують ремонту, орган, який утворив комісію, повинен приймати рішення про джерела фінансування і термін виконання робіт, у тому числі із залученням в установленому порядку коштів підприємств, установ і організацій, які передають житловий фонд у комунальну власність. Але це практично ніколи не планується і не фінансується.

Як правило, технічна документація на будинок не передається через її відсутність, а відновлення не здійснюється через високу вартість та відсутність коштів у підприємства, яке передає. Тому відсутність документації на будинок часто стає основною проблемою під час намагання громадян реалізувати своє право на приватизацію.

**На другій стадії** – стадії надання міською радою права на приватизацію приміщень у гуртожитках також може виникати чимало питань и труднощів для мешканців, які бажають приватизувати свої житлові приміщення.

По-перше, міська рада, приймаючи рішення щодо подальшого використання гуртожитку, прийнятого у комунальну власність, зовсім не обов'язково забажає залишити його у статусі гуртожитку та дозволити приватизацію його житлових і нежитлових приміщень. Адже в неї, за законом, є ще чотири варіанти його використання, включаючи повне знесення та вивільнення земельної ділянки з наступним її продажем на аукціоні. Отже, потрібна знов таки обгрунтована ініціатива (бажано низу), аби міська рада визначилася на користь потрібного варіанту.

По-друге, у процес підготовки проекту рішення міської ради із дозволом на приватизацію житлових і нежитлових приміщень у гуртожитку має чимало стадій, на кожній з яких він може бути загальмований. Так, у процесі підготовки вказаного проекту рішення беруть участь:

- департамент міського господарства, який готує проект рішення;
- постійна комісія Одеської міської ради з житлово-комунального господарства, структури самоорганізації населення та розвитку паливно-енергетичного комплексу, яка розглядає на своєму засіданні цей проект та підтримує його;

- міський голова (департамент із забезпечення роботи міської ради) під час формування порядку денного наступного засідання міської ради включає цей проект рішення до його порядку денного;

- депутатські фракції та інші постійні комісії розглядають запропонований проект рішення та визначаються по ньому, після чого на черговому засіданні міської ради депутати приймають відповідне рішення.

На усіх цих етапах підготовки проекту рішення нерідко виникають перешкоди та непорозуміння.

**На третій стадії** – коли відбувається приватизація житлових приміщень у гуртожитках, що отримали дозвіл на приватизацію, має місце найбільше проблемних ситуацій. Так, при зборі усіх необхідних документів, як показує практика, виникають такі характерні труднощі:

- відсутність ордеру;

- відсутність договору найму;

- відсутність у паспорті на штампі реєстрації місця проживання (прописки) номеру (номерів) кімнат;

- невідповідність номеру (номерів) кімнат у паспорті на штампі реєстрації місця проживання (прописки) номеру фактично зайнятого приміщення і тому, за яке споживач фактично сплачує;

- невідповідність наявного плану займаного приміщення його фактичним розмірам та конфігурації (через проведення добудов, перебудов, надбудов, зроблених самовільно).

За оцінками експертів, ті або інші проблеми з числа означених вище виникають приблизно у **15% мешканців гуртожитків**.

Незважаючи на те, що за наявності таких неузгодженостей підприємство по обслуговуванню житла має самостійно відновити інвентаризаційні матеріали через бюро технічної інвентаризації, на практиці ці витрати вимушені здійснювати самі громадяни. Крім того, вони вимушені у судовому порядку доводити законність свого проживання. До речі, суди завжди на підставі наявних платіжних документів визнають законним право громадянина на проживання, зауважуючи на те, що ордер – це документ, який надає право на вселення у приміщення, а відсутність договору найму компенсується наявністю документів про оплату житлово-комунальних послуг.

Однак доведення своїх законних прав у судах знов вимагає від громадян витрат часу та фінансів (послуги адвокатів, судові витрати тощо). Тим часом саме розв'язанням таких проблем (легітимізацією прав громадян у спірних питаннях) має займатись Комісія із забезпечення реалізації житлових прав громадян, які мешкають у гуртожитках.

Хоча така комісія і була утворена Одеською міською радою рішенням від 09.04.2009 № 4138-V, її склад з моменту обрання нового складу ради та нового міського голови до теперішнього часу не оновлювався.

### 3.2. Які причини зумовлюють згадані симптоми

**Основними причинами** існування проблеми, за даними дослідження, є:

**а)** незацікавленість, байдужість місцевої влади (депутатів та чиновників) займатися проблемами гуртожитків, які крім збитків та клопоту нічого їм не приносять.

Прикладом цього є те, що створена рішенням Одеської міської ради від 09.04.2009 № 4138-V **Комісія** із розв'язання проблем мешканців гуртожитків фактично не виконує покладені на неї функції. Адже у період з моменту обрання нового складу Одеської міської ради та нового міського голови (з 8 листопада 2010 року) до моменту проведення дослідження її склад не оновлювався, хоча за цей час змінилися усі посадовці, що входили до складу комісії.

Не зважаючи на пропозиції, надані керівництву міської ради громадськими організаціями, які опікуються долею мешканців гуртожитків, до складу цієї комісії так і не були включені представники громадськості.

Ще приклад. **Наглядова рада** з питань розподілу і утримання житла в гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій, утворена рішенням виконкому Одеської міської ради від 18.08.2009 № 904, мала здійснювати громадський контроль за розподілом і утриманням житла у гуртожитках та використанням гуртожитків, що перебувають у державній та комунальній власності.

Відповідно до вимог ст. 22 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», до складу Наглядової ради, крім посадовців виконавчого органу МСВ, який веде облік мешканців гуртожитків, мали бути включені представники громадських організацій та органів самоорганізації населення, створених мешканцями гуртожитків, а також представники підприємств, установ, організацій, у власності, управлінні чи користуванні яких знаходяться ці гуртожитки. Але попри це, жодного представника ОСНів та громадських організацій міста, які опікуються гуртожитками, так і не було включено до складу Наглядової ради;

**б)** зацікавленість певних представників влади, житлово-комунальних і спортивних служб (житлокомунсервісів, квартирних служб райадміністрацій) зберігати безлад у документації (стосовно питань обліку мешканців через помилки або недоробки підприємств-попередніх власників гуртожитків, самовільне перепланування житлових та нежитлових приміщень) – аби використовувати цю ситуацію себе на користь при вирішенні на безоплатній основі питань узаконення перебудов та реєстрації мешканців у гуртожитках;

**в)** незацікавленість деяких мешканців гуртожитків навести лад у питаннях прописки та закріплення приміщень через порушення ними самими правил та незаконні дії, які вже були ними вчинені або плануються вчинити за участю місцевих чиновників (зокрема, через хабар);

**г)** низька інформованість та пасивність більшості мешканців гуртожитків, яка межує з їх апатією, що є дуже сприятливою базою для бездіяльності та



зловживань з боку тих, від кого залежить доля приватизації приміщень у гуртожитках;

д) запущеність проблем гуртожитків, якими ані влада, ані попередні власники протягом десятиліть серйозно не займалися. До того ж замість посилення уваги до проблем гуртожитків, розпорядженням Одеського міського голови від 06.09.2011 № 1590-01р знято з контролю розпорядження міського голови від 09.12.2008 № 1475-01р «Про створення робочої групи з питань реалізації норм Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» (зі змінами). А рішенням Одеської міської ради № 706-VI від 29.04.2011 знято з контролю рішення Одеської міської ради від 09.04.2009 № 4138-V «Про створення постійно діючої комісії із забезпечення реалізації житлових проблем громадян, які мешкають у гуртожитках»;

е) розчарування, апатія, а звідси і низька активність мешканців гуртожитків, які через численні негаразди та складність і неможливість вирішити будь-яку із своїх життєвих проблем зневірилися у тому, що можна щось змінити;

є) проблеми що гальмують процеси реалізації прав мешканців гуртожитків на житло, які виникають на стадії передавання гуртожитків у комунальній власність, не вирішуються на місцевому рівні тому, що потребують внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та постанови Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій».

### **3.3. Які будуть наслідки, якщо проблему не вирішуватимуть**

Оскільки гуртожитки міста Одеси як комплексний соціальний об'єкт є зосередженням найбільш гострих соціально-економічних, технічних і правових проблем, які потребують свого негайного розв'язання, зволікання із вжиттям рішучих заходів у цьому напрямку може привести до цілої низки **негативних явищ**.

Враховуючи, що на даний момент проблема неможливості реалізувати своє право на житло зачіпає, за оцінками експертів, більше 40 тисяч членів територіальної громади міста Одеси, які мешкають у гуртожитках, затягування вирішення цієї проблеми може стати достатньо потужним **джерелом соціальної напруги** у місті.

Оскільки комунікації, дахи, підвали, фасади, місця загального користування у більшості гуртожитків є зараз у поганому і навіть аварійному стані, а мешканці, які не мають права власності на своє житло, не зацікавлені вкладати власні кошти у приведення їх до ладу, ці об'єкти будуть дедалі стрімкіше руйнуватися і через певний час (протягом двох-трьох років) частина із цих гуртожитків **може стати аварійними**.

У разі, якщо означена проблема не буде вирішена найближчим часом, мешканці гуртожитків, які через ті або інші причини не зможуть скористатися

правом на приватизацію свого житла та вільне розпорядження ним, враховуючи погіршення загальної економічної ситуації, не будуть в змозі самотужки подолати існуючі проблеми, а їхнє матеріальне становище дедалі погіршиться.

Одним із наслідків цього буде збільшення серед мешканців гуртожитків кількості боржників, які не сплачують за послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій, що завдасть істотних **збитків житлово-експлуатаційним та іншим підприємствам.**

З іншого боку, неможливість приватизації і подальшого відчуження свого житла мешканцями гуртожитків хоча і вимушено, але **зберігає стабільним** склад їхньої спільноти, що за відсутності внутрішніх конфліктів сприяє налагодженню співпраці мешканців гуртожитку і більш ефективному вирішенню спільних проблем.

### **3.4. Які є групи інтересів щодо вирішення визначеної проблеми**

Основними групами інтересів у вирішенні проблеми реалізації права мешканців гуртожитків на власне житло є:

- 1) мешканці гуртожитків;
- 2) місцева влада (Одеський міський голова, міська рада та її виконавчі органи);
- 3) підприємства, які здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків;
- 4) підприємства-постачальники комунальних послуг (монополісти);
- 5) власники та балансоутримувачі гуртожитків, що включені до статутного капіталу підприємств недержавної і некомунальної власності.

За умови розв'язання означеної проблем вказані групи інтересів отримують:

**1. Мешканці гуртожитків** – можливість покращити умови свого життя, виконавши ремонт за власний кошт, здати у найм кімнату або квартиру у гуртожитку, обміняти на інше житло або взагалі продати та придбати інше, більш комфортне додавши власні накопичення чи взявши участь у державних програмах житлового будівництва.

#### **2. Місцева влада:**

- міський голова – зняття соціальної напруги у середовищі значного прошарку населення та політичні дивіденди (особисті та для політичної сили, яку він представляє), привід для самопіару;

- Одеська міська рада в особі депутатів – політичні дивіденди та гарний привід для самопіару;

- виконавчі органи Одеської міської ради – зняття соціальної напруги серед значного прошарку населення, скорочення значної кількості скарг, які постійно знаходяться на контролі, не вирішуючись, та зниження навантаження на посадовців, які вимушені постійно (один раз на місяць) готувати проміжні «відписки» заявникам.

### **3. Підприємства, які здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків:**

- ті, що утримують відомчий житловий фонд, – можливість поліпшити фінансове становище підприємства через позбавлення їх нерентабельної діяльності;

- ті, що експлуатують гуртожитки комунальної власності – можливість залучення коштів мешканців на виконання капітального ремонту житлового фонду на умовах співфінансування, передачі клопоту з розрахунків споживачів за комунальні послуги (за централізоване тепло-, водо-, газо-, електропостачання та водовідведення) постачальникам цих послуг (на «прямі» платежі).

**4. Підприємства-постачальники комунальних послуг (монополісти)** – впорядкування своєчасності розрахунків за спожиті послуги, застосування якісного обліку споживання комунальних послуг, підвищення рівню платежів, зниження втрат.

**5. Власники та балансоутримувачі гуртожитків, що включені до статутного капіталу підприємств недержавної і некомунальної власності** – використання будівель гуртожитків у власних цілях (отримання доходів від здавання в оренду житлових та нежитлових приміщень, їх відчуження, використання платежів населення за ЖКП на покриття витрат основного підприємства тощо), позбавлення клопоту і витрат, пов'язаних із передачею гуртожитків у комунальну власність (сплата податку на додану вартість та податку на прибуток, виконання капітального ремонту гуртожитку або компенсація його вартості територіальній громаді).

Разом із тим, вказані групи інтересів мають і мотивацію не вирішувати питання реалізації житлових прав мешканців гуртожитків – тобто, **антимотивацію** через такі обставини:

**1. Мешканці гуртожитків** (та частина мешканців гуртожитків, що проживає в них на незаконних підставах, або недостатній для оформлення приватизації термін, або має інше житло чи вже використали право на приватизацію) – врегулювання питання приватизації завдасть цій категорії шкоди у вигляді виселення (для тих, хто мешкає незаконно), або певний час ніяк не вирішить питання приватизації (для тих, хто проживає законно або недостатній час), або взагалі не вирішує це питання (для тих, хто має інше житло чи вже використали право на приватизацію).

### **2. Місцева влада:**

- міський голова – прийняття у комунальну власність гуртожитків накладає на нього повну відповідальність за їх експлуатацію, відновлення технічного стану, своєчасність надання та якість житлово-комунальних послуг тощо;

- Одеська міська рада в особі депутатів: прискорення процесу прийняття гуртожитку у комунальну власність позбавляє депутатів можливості отримання особистих вигод за «підтримку питання» (наприклад, від підприємства, що передає гуртожиток), розв'язання проблем із технічною документацією,

реєстрацією місця проживання, а також – позбавляє можливості політичного піару напередодні виборів тощо;

- виконавчі органи Одеської міської ради – прийняття у комунальну власність гуртожитків накладає на них повну відповідальність за їх експлуатацію, відновлення технічного стану, своєчасність надання та якість житлово-комунальних послуг, а розв'язання проблем із технічною документацією, реєстрацією місця проживання та інших – позбавляє можливості присвоєння приміщень у гуртожитках на власну користь окремих посадових осіб та отримання хабарів за «вирішення питань» з впорядкування документації.

### *3. Підприємства, які здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків:*

- ті, що утримують відомчий житловий фонд, втрачають джерело постійного надходження коштів, яких недостатньо для якісної експлуатації жилого фонду, але достатньо для задоволення власних потреб власників таких підприємств та їх найманих менеджерів. Крім цього, поки гуртожитки не передані у комунальну власність, власники таких підприємств мають (хоча й незаконну) можливість отримати право власності на будівлі гуртожитку та виселення мешканців без надання іншого житла, на перепрофілювання будівлі тощо;

- ті, що здійснюють технічну експлуатацію гуртожитків комунальної власності – позбавляє можливості присвоєння приміщень у гуртожитках на власну користь окремих посадових осіб, а також отримання хабарів за оформлення та нібито «вирішення проблем».

### *4. Підприємства-постачальники комунальних послуг (монополісти):*

- створюють спротив тому, що не бажають збільшення абонентської бази (до цього призводить укладання індивідуальних договорів з мешканцями гуртожитків); їм легше відключити одного споживача (експлуатуюче підприємство), ніж проводити претензійну компанію по відношенню до кожного споживача-фізичної особи. Більш того, Правила надання житлово-комунальних послуг більш ліберальні по відношенню до населення, ніж до інших споживачів, до яких відносять підприємства, що здійснюють технічну експлуатацію житлового фонду.

### *5. Власники та балансоутримувачі гуртожитків, що включені до статутного капіталу підприємств недержавної і некомунальної власності:*

- використовують будівлі гуртожитків у власних цілях (отримують доходи від здавання в оренду житлових та нежитлових приміщень, відчужують або перепрофілюють їх, використовують платежі населення за ЖКП на покриття витрат основного підприємства тощо). Передача гуртожитків до комунальної власності створює певний клопіт і призводить до зайвих фінансових витрат. А саме, від вартості майна, яке передається до комунальної власності таке підприємство має сплатити податок на додану вартість та податку на прибуток. Крім того підприємство що передає гуртожиток, має виконати капітальний ремонт гуртожитку або компенсувати його вартість територіальній громаді.

#### 4. ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

**Головною метою** запропонованих заходів є створення умов для реалізації мешканцями гуртожитків міста своїх прав на власне житло і покращення умов їхнього проживання.

Досягнення цієї мети можливе, у першу чергу, за умови усунення причин, які породжують існування досліджуваної проблеми та через досягнення таких **цілей**:

- усвідомлення органами місцевої влади своєї **відповідальності** за стан справ у гуртожитках і вжиття ними конкретних заходів нормативного, організаційного та економічного характеру для реалізації мешканцями гуртожитків права на власне житло;

- підвищення **громадської активності** мешканців гуртожитків, розвиток різно-манітних форм їхньої самоорганізації, спрямованої на вирішення вказаної проблеми;

- впровадження **громадського контролю** та інших форм взаємодії влади з громадськістю для подолання перешкод на шляху до скорішої приватизації мешканцями гуртожитків своїх житлових приміщень і покращення умов життя.

## 5. ВАРІАНТИ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

### 5.1. Які можливі варіанти вирішення проблеми

Експертами було розглянуто **п'ять варіантів** основних підходів до розв'язання досліджуваної проблеми.

**Перший варіант** передбачає відсутність будь-яких цілеспрямованих дій щодо вирішення проблеми гуртожитків – тобто, нічого не міняти і надати подіям розвиватися за вільним сценарієм.

**Другий варіант** основний акцент у розв'язанні проблеми робить на повсюдному створенні у гуртожитках ОСНів у вигляді будинкових комітетів і включення їх у вирішення основних питань згідно з алгоритмом реалізації мешканцями гуртожитків права на житло.

**Третій варіант** передбачає активну роль Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення та її міського осередку в ініціюванні та лобюванні управлінських рішень і дій, які мають бути прийняті і здійснені відповідними службами і підприємствами.

**Четвертий варіант** передбачає зробити основний акцент у роботі по вирішенню означеної проблеми на органах МСВ міського та районного рівнів і підвідомчих ним житлово-експлуатаційних підприємств, які мають у межах власних повноважень спільно реалізувати свою відповідальність за стан справ у гуртожитках.

**П'ятий варіант** є комплексним і передбачає комплексне розв'язання вказаної проблеми, яке має здійснюватись на основі тісної співпраці органів МСВ, житлово-експлуатаційних підприємств, будинкових комітетів, створюваних у гуртожитках, та громадських організацій, які допомагають мешканцям гуртожитків вирішувати їх проблеми, за умови провідної ролі міської влади.

### 5.2. У чому полягають переваги та хибні варіантів

#### Перший варіант:

**Переваги** – органам влади та посадовим особам не треба нічого робити, не треба вкладати ніяких зусиль, не треба витратити ресурси.

**Хибні** – високий ризик соціального вибуху, втрата політичної популярності тощо. Мешканці гуртожитків, що стикнулися з проблемами, в т.ч. штучно створеними, не можуть реалізувати своє право на житло або вимушені сплачувати хабарі для реалізації цього права. Високий ризик порушення кримінальних справ по корупції.

Різниця між оцінками прийнятності цього варіанту для мешканців гуртожитків та органів влади тут виявилася найбільша: на думку експертів, цей варіант більше, ніж утричі може влаштувати представників влади.

#### Другий варіант:

**Переваги** – максимально перекладається відповідальність за успіх на громадськість, в т.ч. на мешканців гуртожитків, демонструється відкритість

влади, повне дотримання нею вимог законодавства. Крім того, влада набуває політичних дивідендів, не вкладаючи значних фінансових ресурсів. Створення на базі гуртожитків мережі організованої громадськості надасть економію витрат часу на здійснення усіх процедур підготовки і проведення приватизації.

**Хиби** – ліквідується можливість власного збагачення окремих посадовців та депутатів за «сприяння» у вирішенні проблемних питань, необхідно виділити кошти на відновлення відсутньої технічної документації на гуртожитки, які перебувають у комунальній власності, необхідно проводити лобістську компанію в органах центральної виконавчої влади для отримання компенсації на виконання капітального ремонту гуртожитків, що передаються до комунальної власності, та на відновлення їх технічної документації тощо.

### **Третій варіант:**

**Переваги** – відповідальність за успіх певною мірою перекладається на громадськість, демонструється відкритість влади, дотримання нею вимог законодавства. Крім того, влада набуває політичних дивідендів.

**Хиби** – необхідно вкласти значні фінансові ресурси, скорочується можливість власного збагачення окремих посадовців та депутатів за «сприяння» у вирішенні проблемних питань, необхідно виділити кошти на відновлення відсутньої технічної документації на гуртожитки, які перебувають у комунальній власності, необхідно проводити лобістську компанію в органах центральної виконавчої влади для отримання компенсації на виконання капітального ремонту гуртожитків, що передаються до комунальної власності, та на відновлення їх технічної документації тощо. Цей варіант не містить серйозних перспектив запровадження громадського контролю та мало уваги приділяє налагодженню нормальних умов життя у гуртожитках у подальшому, після здійснення приватизації.

### **Четвертий варіант:**

**Переваги** – ситуація повністю керована місцевою владою, демонструється повне дотримання нею вимог законодавства, влада набуває політичних дивідендів. Максимальна широта охоплення цільової групи дозволяє одночасно задіяти у реалізації відповідних заходів мешканців практично усіх гуртожитків.

**Хиби** – необхідно організувати чітку роботу посадових осіб, вжити заходів із забезпечення дотримання посадовцями встановлених норм закону; при цьому зберігається ризик «відхилення від обраного курсу» у разі зміни місцевої влади (переобрання міського голови та ради) або виникнення інших форс-мажорних обставин (нестача бюджетних коштів тощо), а також необхідно постійно виявляти та викорінювати корупціонерів, які намагатимуться гальмувати процеси. Необхідно виділити кошти на відновлення відсутньої технічної документації на гуртожитки, які перебувають у комунальній власності; необхідно вкладати фінансові ресурси у приведення гуртожитків у належний технічний стан; необхідно проводити лобістську компанію в органах центральної виконавчої влади для отримання компенсації на виконання капітального ремо-

нту гуртожитків, що передаються до комунальної власності, та на відновлення їх технічної документації тощо.

### **П'ятий варіант:**

*Переваги* – максимально перекладається відповідальність за успіх на громадськість, в т.ч. на мешканців гуртожитків, демонструється відкритість влади, повне дотримання нею вимог законодавства. Крім того, влада набуває політичних дивідендів, не вкладаючи значних фінансових ресурсів. Має місце велика широта охоплення цільової групи – мешканців гуртожитків. Створення на базі гуртожитків мережі організованої громадськості надасть і економію витрат часу на здійснення усіх процедур підготовки і проведення приватизації. Цей варіант має створити основу для побудови дієвої та збалансованої системи.

*Хиби* – ліквідується можливість власного збагачення окремих посадовців та депутатів за «сприяння» у вирішенні проблемних питань; необхідно виділити кошти на відновлення відсутньої технічної документації на гуртожитки, які перебувають у комунальній власності; необхідно проводити лобістську кампанію в органах центральної виконавчої влади для отримання компенсації на виконання капітального ремонту гуртожитків, що передаються до комунальної власності, та на відновлення їх технічної документації; необхідно організувати чітку роботу комунальних служб та посадових осіб, вжити заходів щодо забезпечення суворого дотримання ними встановлених норм закону.

### **5.3. Який варіант політики та чому пропонується обрати**

На основі зіставлення характеристик запропонованих варіантів вирішення проблеми, результатів їх оцінювання за методикою, наведеною у розділі 2, зроблено висновок, що найбільш ефективним за сучасних умов є саме **п'ятий варіант**, який будується на поєднанні зусиль влади і громадськості та забезпечує, з одного боку, максимальне використання адміністративних та інших ресурсів місцевої влади, а з іншого – сприяє розвитку громадської ініціативи, самоорганізації та відповідно залученню чималих додаткових матеріальних та нематеріальних ресурсів – як безпосередньо мешканців гуртожитків, так і організованої громадськості міста, яка опікується їх проблемами.

Крім того, цей варіант дозволяє максимально широко охопити цільову групу, є політично прийнятним (що особливо цінно в умовах передвиборчих перегонів) і має гарні перспективи подальшого налагодження нормальних умов життя у гуртожитках.

Цей варіант вирішення проблеми реалізується шляхом внесення змін до Положень про Департамент міського господарства, про районні адміністрації, прийняття Методики розв'язання проблем, які виникають під час реалізації житлових прав мешканців гуртожитків, а також залучення організованої громадськості, яка представляє інтереси мешканців гуртожитків, до роботи у складі Комісії з розв'язання проблем громадян, які мешкають у гуртожитках та



у складі Наглядової ради з питань розподілу і утримання житла у гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій.

Разом із тим здійсненність цієї альтернативи значною мірою залежить від наявності політичної волі у керівництва міста.

Зведений аналіз варіантів політики щодо вирішення проблеми приватизації житла мешканцями гуртожитків з оцінками кожного варіанту по усіх критеріях наведений у **додатку Е**.

## **6. ОПИС ВПРОВАДЖЕННЯ ОБРАНОГО ВАРІАНТУ**

### **6.1. Які очікуються наслідки впровадження**

- на стадії оформлення права приватизації Комісія з розв'язання проблем громадян, які мешкають у гуртожитках, на підставі затвердженої Методики розв'язання проблем, які виникають під час реалізації житлових прав мешканців гуртожитків, оперативно приймає рішення, які допоможуть розв'язати проблеми кожного конкретного громадянина без звернення до суду та зайвих витрат;

- виконавчі органи МСВ (районні адміністрації та Департамент міського господарства Одеської міської ради) отримають у своїх положеннях відповідні повноваження – права і обов'язки щодо управління гуртожитками;

- при оформленні документів на приватизацію знизиться корупція на у зв'язку із тим, що мешканець гуртожитку, який має право на приватизацію, отримає можливість безпосередньо звернутись до Комісії з розв'язання проблем громадян, які мешкають у гуртожитках, та отримати від неї необхідну правову та організаційну допомогу;

- робота з відновлення технічної документації буде виконуватись наявними комунальними підприємствами (КП «Міське агентство приватизації житла», КП «Житлово-комунальні сервіси», КП «Одеське міське бюро технічної інвентаризації та реєстрації об'єктів нерухомості», КП «Земельно-кадастрове бюро при управлінні земельних ресурсів», КП «Одеський міський землепорядний центр», КП «Одеспроєкт» тощо) за рахунок виділення бюджетних коштів.

### **6.2. Які дії та кроки необхідно передбачити**

Впровадження обраного варіанту вирішення проблеми передбачає такі **основні кроки:**

**1.** Внести зміни до Положень про районні адміністрації та Департамент міського господарства Одеської міської ради з доповненням їх повноваженнями щодо управління гуртожитками.

**2.** Розробити та затвердити Одеською міською радою Методику розв'язання проблем, які виникають під час реалізації житлових прав мешканців гуртожитків.

**3.** Внести зміни до складу Комісії з розв'язання проблем громадян, які мешкають у гуртожитках, включивши до її складу представників організованої громадськості (ОСНів та громадських організацій), які опікуються проблемами мешканців гуртожитків.

**4.** Затвердити Програму приватизації квартир/кімнат у гуртожитках, якою передбачити:

- кошти на фінансування заходів, пов'язаних із відновленням технічної документації на гуртожитки, що перебувають у комунальній власності, за рахунок місцевого бюджету;

- відповідальних за лобіювання на державному рівні питання виділення коштів на капітальний ремонт гуртожитків, які передаються у комунальну власність міста, та відновлення технічної документації на них;

- чіткі терміни реалізації кожного заходу, відповідальних та відповідальність за невиконання або недотримання термінів виконання.

5. Покласти контроль та відповідальність за реалізацію Програми на заступника міського голови, який опікується питаннями ЖКГ.

6. Обов'язково щорічно передбачати у бюджеті міста кошти на фінансування заходів з відновлення технічної документації гуртожитків.

7. Визначити головними розпорядниками цих коштів Департамент міського господарства, а відповідні комунальні підприємства – одержувачами бюджетних коштів.

8. Запровадити щомісячне публічне звітування:

- заступника міського голови, який опікується питаннями житлово-комунального господарства – про хід реалізації Програми.

- голови Комісії з розв'язання проблем громадян, які мешкають у гуртожитках – щодо роботи Комісії.

9. Звернутись до Кабінету Міністрів України з пропозицією щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій» та ініціювати внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо включення мешканців гуртожитків у перелік суб'єктів ініціювання передачі об'єктів у комунальну власність та до складу комісії з приймання-передачі цих об'єктів.

10. Проводити просвітницьку роботу серед мешканців гуртожитків щодо необхідності створення у гуртожитках ОСНів, стосовно повноважень та можливостей Комісії з розв'язання проблем громадян, які мешкають у гуртожитках, положень Методики розв'язання проблем, які виникають під час реалізації житлових прав мешканців гуртожитків, повноважень виконавчих органів МСВ, комунальних підприємств, процедури проведення приватизації квартир/кімнат у гуртожитках тощо.

### **6.3. Які ресурси, необхідні для впровадження обраної політики**

Для реалізації завдань, визначених в обраному варіанті вирішення проблеми, пропонується задіяти як матеріальні, так і нематеріальні ресурси.

**До матеріальних ресурсів належать:**

- кошти Державного бюджету, що виділяються на реалізацію Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 роки;

- кошти міського бюджету та комунальних підприємств (житлокомунсервісів, бюро технічної інвентаризації та інших), що спрямовуються на виготовлення необхідної технічної та правовстановлюючої документації для гуртожитків, які перебувають у комунальній власності;

- власні кошти мешканців гуртожитків.

**До нематеріальних ресурсів належать:**

- адміністративні ресурси органів МСВ у вигляді відповідних повноважень та апарату, який професійно займається питаннями реалізації житлових прав мешканцями гуртожитків;

- організаційні ресурси органів МСВ, ОСНів та громадських організацій у вигляді структур, напрацьованих зв'язків та мереж;

- фізична праця, інтелектуальні та духовні ресурси, соціальний капітал співтовариств мешканців гуртожитків та інших громадських об'єднань, які займаються вирішенням проблем гуртожитків.

Політика щодо використання ресурсів для вирішення проблеми має будуватися на трьох основних підходах: максимально раціональне та обґрунтоване використання наявних ресурсів, всіляке залучення зовнішніх по відношенню до конкретного гуртожитку ресурсів та генерування внутрішніх ресурсів мікроромлади (мешканців) цього гуртожитку.

Для забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів слід прийняти на рівні міської ради розроблений виконавцями цього проекту Порядок залучення громадськості до контролю за наданням послуг з утримання будинків, споруд та прибудинкової території, адаптований до умов гуртожитків.

Конкретний обсяг ресурсів по кожному гуртожитку визначається на основі проведення технічної діагностики і паспортизації гуртожитків та оцінювання обсягів робіт, потрібних для здійснення усіх передбачених чинним законодавством процедур підготовки і проведення приватизації цих гуртожитків.

#### **6.4. Які перешкоди можуть виникнути та як їх подолати**

При реалізації обраного варіанту розв'язання проблеми можуть виникнути такі перешкоди:

1. Опір з боку посадових осіб органів МСВ, комунальних підприємств та депутатів, які користуються неврегульованістю ситуації, змушуючи мешканців давати хабарі. Шляхи подолання цієї перешкоди – посадових осіб звільняти, на депутатів впливати через партійні структури.

У цьому разі зацікавлена громадськість, у першу чергу актив мешканців гуртожитків має скооперуватись і провести **активну інформаційно-пропагандистську кампанію** із використанням усіх засобів масової інформації та Інтернет-ресурсів, аби привернути увагу населення міста та й самої влади до цієї важливої соціальної проблеми.

Враховуючи, що реалізація цього сценарію відбуватиметься у передвиборчий період, організатори згаданих PR-акцій мають робити акцент саме на со-

ціальній та політичній складових проблеми, на гальмуванні реалізації мешканцями гуртожитків міста їхнього права на житло. На цій тематиці слід робити акцент саме на території тих виборчих округів, де у своїй більшості розташовані гуртожитки. Крім того, тема дискримінації прав мешканців гуртожитків може бути відбита у колективних наказах виборців кандидатам у народні депутати України.

2. Важке економічне становище у країні і в місті та відсутність необхідних коштів може завадити реалізації планів міського керівництва щодо вирішення проблем гуртожитків, зокрема пов'язаних із надолуженням загубленої документації, виконанням необхідних ремонтів для передачі гуртожитків у комунальну власність тощо.

У цьому разі мешканці гуртожитків, які бажають прискорити процеси передачі їх у комунальну власність, мають ініціювати укладення договорів між власником (балансоутримувачем) і міською владою із зобов'язанням перших виконати необхідні ремонтні роботи у певні терміни, пролобіювати процес передачі гуртожитку у комунальну власність та прийняття рішення міської ради щодо надання дозволу на приватизацію приміщень. У цій ситуації в гуртожитку доцільно попередньо створити **будинковий комітет**, який на усіх етапах цього процесу міг би виступати представником інтересів мешканців та здійснювати громадське лобіювання і громадський контроль за ходом підготовки та прийняття відповідних рішень.

3. Опір з боку мешканців гуртожитків, що проживають в них на незаконних підставах, або в яких недостатній для оформлення приватизації термін, або самовільно зроблене перепланування приміщень, або мають інше житло чи вже використали право на приватизацію. Тим, в кого не настав термін для отримання права на приватизацію, треба роз'яснювати що заходи, які проводяться, їм не загрожують. А решта мешканців є незначною, тому не створить серйозних перешкод.

4. Пасивність та розчарування більшості мешканців певного гуртожитку не дає можливості його активістам зорганізуватися і діяти спільно, аби захистити і реалізувати право на своє житло. У цьому разі могла би допомогти **міська рада сприяння самоорганізації мешканців гуртожитків**, через яку найбільш зацікавлені активісти вказаного гуртожитку могли би діяти безпосередньо, звертаючись до підприємств та органів влади із запитом, пропозиціями, беручи від її імені участь у роботі колегіальних органів при розгляді питань стосовно їхнього гуртожитку.

5. У разі виникнення опору з боку Департаменту фінансів у вигляді невиділення або виділення у неповному обсязі фінансування для здійснення передбачених заходів – громадськості треба вимагати публічних пояснень, а керівництву міської ради – вживати заходи адміністративного впливу.

6. Недостатня кваліфікація посадових осіб, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із реалізацією мешканцями гуртожитків права на житло, долається ретельним відбором фахівців на ключові посади та організацією підвищення їх кваліфікації, у тому числі із залученням фахівців Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення.

## ДОДАТКИ

Додаток А

### ГУРТОЖИТКИ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ОДЕСИ І ОТРИМАЛИ ПРАВО НА ПРИВАТИЗАЦІЮ ЖИТЛА ЇХНІМИ МЕШКАНЦЯМИ

(станом на 01.07.2012)

№	Адреса гуртожитку	Рішення Одеської міської ради
<b>Київський район</b>		
1	Вул. Краснова, 9-а	Від 09.04.2009 № 4123-V
<b>Малиновський район</b>		
1	Тираспольське шосе, 25	Від 09.04.2009 № 4123-V
2	Вул. Дальницька, 33	Від 09.04.2009 № 4123-V
3	Вул. Балківська, 106	Від 09.04.2009 № 4123-V
4	Вул. Терешкової, 23	Від 22.01.2010 № 4984-V
5	Вул. Терешкової, 25	Від 22.01.2010 № 4985-V
6	Вул. Головковська, 11	Від 14.04.2010 № 5654-V
7	Вул. Дальницька, 53, д. 1, 2, 3, 4	Від 14.04.2010 № 5654-V
8	Вул. Дальницька, 53, корпус 1, 2, 3, 4	Від 14.04.2010 № 5654-V
9	Вул. Запорізька, 32А	Від 14.04.2010 № 5654-V
10	Вул. Петровського, 9	Від 14.04.2010 № 5654-V
11	Вул. Прохоровська, 63	Від 14.04.2010 № 5654-V
12	Вул. Косвенна, 55	Від 14.04.2010 № 5654-V
13	Вул. Косвенна, 56/1	Від 14.04.2010 № 5654-V
14	Вул. Суднобудівельна, 17	Від 13.07.2010 № 5957-V
15	Вул. Тираспольське шосе, 29	Від 13.07.2010 № 5957-V
16	Тираспольське шосе, 18 (ВАТ "Пресмаш")	Від 28.02.2012 № 1738-VI
17	Тираспольське шосе, 22 (ВАТ "Пресмаш")	Від 28.02.2012 № 1738-VI
18	Вул. Варненська, 11-а	Від 29.04.2011 № 732-VI
19	Вул. Контр-адмірала Луніна, 6, 9	Від 20.09.2011 № 1261-VI
20	Вул. Радісна, 19	Від 20.09.2011 № 1261-VI
21	Пров. 5-й Аеропортівський, 5 (ТОВ Шляхбуд)	Від 28.02.2012 № 1737-VI
22	Вул. Санітарна, 1 (ТОВ «Авангард-Д»)	Від 28.02.2012 № 1735-VI

<b>Приморський район</b>		
1	Вул. С. Варламова, 3	Від 09.04.2009 № 4123-V
2	Вул. Сегедська, 5-б	Від 09.04.2009 № 4123-V
3	Пров. Маяковського, 5	Від 09.04.2009 № 4123-V
4	Вул. Приморська, 32	Від 09.04.2009 № 4123-V
<b>Суворовський район</b>		
1	Вул. Курська, 163	Від 09.04.2009 № 4123-V
2	Вул. Ак. Заболотного, 22-б	Від 09.04.2009 № 4123-V
3	Вул. Отамана Головатого, 26/28	Від 09.04.2009 № 4123-V
4	Сел. Держинського, 10	Від 09.04.2009 № 4123-V
5	Сел. Держинського, 11	Від 09.04.2009 № 4123-V
6	Сел. Держинського, 13	Від 09.04.2009 № 4123-V
7	Сел. Держинського, 14	Від 09.04.2009 № 4123-V
8	Вул. С. Ядова, 22	Від 09.04.2009 № 4123-V
9	Вул. Отамана Головатого, 92	Від 22.01.2010 № 4695-V
10	Вул. Вапняна, 71	Від 22.01.2010 № 4695-V
11	Вул. Шкодова гора, 6-А	Від 22.01.2010 № 4695-V
12	Вул. Лузанівська, 65-А	Від 22.01.2010 № 4695-V
13	Вул. Чорноморського козацтва, 51/53	Від 22.01.2010 № 4695-V
14	Вул. Чорноморського козацтва, 123	Від 23.12.2011 № 1645-VI
15	Вул. Жолію Кюрі, 20	Від 14.04.2010 № 5654-V
16	Пер. Краснослободський, 10	Від 14.04.2010 № 5654-V
17	Вул. Шилова, 27	Від 23.12.2011 № 1645-VI
18	Вул. Отамана Чепіги, 54	Від 23.12.2011 № 1645-VI
19	Вул. Капітана Кузнєцова, 112	Від 23.12.2011 № 1645-VI
20	Вул. Кап. Кузнєцова, 103 (3-д «Продмаш»)	Від 23.12.2011 № 1646-VI
21	Вул. С. Ядова, 24 (ВАТ «Пресмаш»)	Від 28.02.2012 № 1738-VI
22	Вул. Стовпова, 19 (ВАТ «Пресмаш»)	Від 28.02.2012 № 1738-VI
23	Вул. Стовпова, 21 (ВАТ «Пресмаш»)	Від 28.02.2012 № 1738-VI
24	Вул. Стовпова, 21-а (ВАТ «Пресмаш»)	Від 28.02.2012 № 1738-VI
25	Дальницьке шосе, 2 (ВАТ «Пресмаш»)	Від 28.02.2012 № 1738-VI

**Усього** станом на 01.07.2012: 1 (К) + 22 (М) + 4 (П) + 25 (С) = **52 гуртожитки**

## СИТУАЦІЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В МІСТІ ОДЕСІ

Органи самоорганізації населення є елементами системи МСВ, які створюються за ініціативою жителів за місцем проживання на рівні будинків, кварталів, вулиць, мікрорайонів тощо. Вони відстоюють інтереси громадян в органах влади, можуть вирішувати питання у сфері житлово-комунального господарства, благоустрою, соціального захисту тощо.

В Одесі значною мірою вдалося виробити єдину для всіх ОСНів міста політику. Тут було ухвалено перше і найбільш прогресивне в Україні Положення про ОСНи, затверджено механізм делегування їм частини повноважень Одеської міської ради, прийнято Програму розвитку ОСНів на 2008-2011 роки. У 2003 році з'явився перший в Україні громадський Центр організаційно-методичної підтримки ОСНів, а головний офіс Всеукраїнської громадської організації “Асоціація сприяння самоорганізації населення”, створеної за ініціативою та активною участю одеситів, базується саме в Одесі.

Процес розвитку самоорганізації населення успішно тривав як у теоретичному, так і у практичному плані. На сьогодні в місті діють більше 50 ОСНів, які отримали дозвіл на створення від міської ради. Їх діяльність покриває 50 % території міста Одеси з населенням біля 500 000 жителів.

Але, на жаль, у період 2008-2010 років процес розвитку цієї форми локальної демократії в Одесі дедалі втрачав свою динаміку. Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради перетворилося в орган керування ОСНами та жорсткого контролю за їхньою діяльністю.

Цей період характеризується збільшенням кількості конфліктів між ОСНами та органами влади, судових спорів та актів прокурорського реагування. Знизилася динаміка утворення нових ОСНів, їхня активність щодо представлення інтересів громадян. Як засвідчили дослідження, проведені Одеською міською громадською організацією “Лицем до лица” за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», виконання Програми розвитку ОСНів на 2008-2011 роки у 2009-2010 роках фактично було провалено. Усе це заважало залученню цих важливих інститутів громадянського суспільства до вирішення проблем громади.

Після проведення місцевих виборів у 2010 році керівника Управління було змінено, але втрачені можливості і темпи розвитку ОСНів так і не вдалося повернути у повному обсязі. Участь ОСНів Одеси у вирішенні проблем місцевого розвитку (у співпраці із органами влади) є явно недостатньою. Між тим, кількість таких проблем в Одесі, як і в інших містах, – у сферах ЖКГ, благоустрою, соціальної сфері та інших – збільшується з огляду на значне скорочення витрат з міського бюджету та дедалі більшу віддаленість від громадян частини депутатів міської ради.

Прийняті документи та напрацювання у місцевій політиці в сфері розвитку ОСНів у м. Одесі та їхньої участі у вирішенні питань місцевого розвитку не реа-



лізують закладений в них потенціал, а отримані результати не відповідають очікуваням.

Усе це свідчить про необхідність проведення аналізу та оцінки такої політики з метою подальшого її коригування та вироблення після закінчення дії Програми розвитку ОСНів на 2008-2011 роки нових підходів і пропозицій щодо удосконалення Програми розвитку ОСНів на 2012-2015 роки, нещодавно прийнятої міською радою.

З цією метою Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» ініціювала виконання проекту «Вдосконалення політики щодо розвитку самоорганізації населення в місті Одесі», який здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Ситуація, що склалася на цей час в місті у сфері розвитку органів самоорганізації населення та участі громадськості у вирішенні місцевих проблем, проаналізована за такими **комплексами питань**:

- 1) визначення статусу та законодавчого забезпечення діяльності ОСНів і розвитку самоорганізації у місті;
- 2) організаційне забезпечення створення і діяльності ОСНів у місті (у т.ч. утворення ініціативних груп, проведення загальних зборів, засідань ОСНів);
- 3) збереження традицій і динаміки розвитку самоорганізації в Одесі, її ролі у всеукраїнському русі самоорганізації;
- 4) взаємодія ОСНів між собою (по вертикалі та горизонталі), з ГО та з міською владою при вирішенні соціальних проблем мешканців міста;
- 5) ресурсне, у т.ч. фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності ОСНів;
- 6) участь ОСНів в утриманні житла, забезпеченні населення якісними ЖКП та благоустрої;
- 7) інформаційне забезпечення діяльності ОСНів;
- 8) кадрове забезпечення ОСНів, навчання активу та розвитку методичної бази руху самоорганізації.

Аналіз ситуації в місті за вказаними комплексами питань дозволяє виділити в них **основні проблеми по певних напрямках**, які наведені нижче.

## **1. Проблеми визначення статусу та законодавчого забезпечення діяльності ОСНів і розвитку самоорганізації у місті**

*За напрямком 1.1 «Нормативна регламентація створення і функціонування ОСНів у м. Одесі» експерти визначили такі основні проблеми:*

- 1) Застарілі місцеві локальні нормативно-правові акти (НПА);
- 2) Відсутність системності у локальних НПА;
- 3) Дублювання в локальних актах норм Закону України «Про органи самоорганізації населення».

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 1.1, є:***

- відсутність у законодавстві єдиної теорії про природу МСВ, а отже – і підходів до нормативно-правової регламентації органів самоорганізації населення;
- відсутність відстеження змін у національному законодавстві та коригування локальних нормативно-правових актів;
- Статут територіальної громади м. Одеси було прийнято пізніше, ніж основні рішення міської ради про органи самоорганізації населення;
- небажання чиновників МСВ сприяти розвитку інститутів локальної демократії.

***Обґрунтування:***

Відсутність системності у локальних нормативно-правових актах про ОСНи є по суті відображенням ситуації, що склалася на державному рівні. Причому, як по відношенню до нормативно-правової регламентації ОСНів, так і по відношенню до нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування в Україні. В Україні зараз більшість судових справ, у яких одною зі сторін є ОСНи, пов'язані саме з помилками при їх створенні.

Обсяг компетенції ОСНів має визначатися самим будинковим, квартальним та іншим комітетом за принципом «дозволено все, що не заборонено законом». Для виконання цих повноважень ОСНи навряд чи будуть отримувати заздалегідь встановлену фіксовану суму грошей від державних органів або від органів МСВ. Натомість вони повинні мати право залучати матеріальні ресурси з різних джерел. Саме тому важливо надати їм можливість обирати повноваження відповідно до потреб населення відповідної території.

Отже, в нормативно-правових актах, які на державному рівні регламентують створення і діяльність ОСНів, відсутня єдина ідея, концепція, теорія. Те ж саме проявляється і в локальній нормотворчості. Крім того, не існує вимог приводити локальні акти органів МСВ у відповідність із чинним законодавством: у разі змін в Конституції і законах вони самостійно контролюють відповідність своїх актів чинному законодавству.

***За напрямком 1.2 «Аналіз відповідного зарубіжного досвіду у сфері самоорганізації населення» експерти визначили такі основні проблеми:***

- 1) Утруднений доступ до зарубіжних інформаційних джерел;
- 2) Наявність мовного бар'єру.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 1.2, є:***

- низький відсоток активістів самоорганізації, які володіють іноземною мовою;
- низький рівень обізнаності активістів із особливостями МСВ, інститутів громадянського суспільства у зарубіжних країнах, що ускладнює пошук необхідної інформації;

- недостатня увага до питань перекладу, видання і розповсюдження інформації про зарубіжний досвід самоорганізації.

### ***Обґрунтування:***

Тенденція сприяння самоорганізації населення, в тому числі – територіальній самоорганізації, цілком відповідає новітнім європейським стандартам, закріпленим у конституційних документах ЄС. Так, Лісабонський договір 2007 р., який набув чинності 01.12. 2009, наголошує на необхідності «реалізації принципу субсидіарності» і «відкритості функціонування всіх органів ЄС із метою широкого залучення інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні».

Актуальність такого порівняльного аналізу зростає з огляду на те, що розбудова інституту ОСНів в Україні є одним із напрямків реалізації муніципальної реформи. Зокрема в Концепції адміністративної реформи запропоновано забезпечити «розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення».

В Україні основна організаційно-правова форма територіальної самоорганізації населення – ОСНи – є елементом системи МСВ.

Здійснення порівняльного дослідження ОСНів в Україні і у США, або в Україні і у Сполученому Королівстві збагачує наше уявлення про ОСНи поняттями їх цивільної дієздатності, цивільної відповідальності, можливості банкрутства тощо. В обраних для порівняння країнах вони входять до добровільного неприбуткового (третього) сектору, який є складовою частиною громадянського суспільства.

У процесі розгляду повсякденної діяльності вітчизняних ОСНів був виявлений цікавий факт: нині в Україні існують як ОСНи із громадською, так і з публічною природою, хоча кількість останніх є значно більшою. Це значно гальмує процес подальшого розвитку й удосконалення цієї системи, а також становлення і розвиток громадянського суспільства. А тому, нагальними є розробка і втілення на практиці науково виваженої стратегії їх подальшого розвитку.

В країнах, які використовують державну або громадсько-державну теорію МСВ, нормативно-правова регламентація створення й функціонування ОСНів здійснюється переважно на місцевому рівні з урахуванням поодиноких норм органів державної влади.

Порівняльний аналіз свідчить про відсутність в Україні єдиного підходу до нормативно-правової регламентації створення і діяльності ОСНів. Часто локальні норми вступають у протиріччя із державними, що утруднює розвиток ОСНів.

Виходячи із цього, в Україні доцільно запровадити єдиний підхід до здійснення нормативно-правової регламентації створення і функціонування ОСНів. Але це навряд чи можливо без визначення і послідовного дотримання теорії МСВ, яка переважатиме у державі. Адже саме з урахуванням її положень буде продовжено муніципальну реформу в частині визначення місця ОСНів у суспільстві – чи вони залишаться елементами системи МСВ, чи будуть виключені із неї.

Але є **невідкладні питання**, вирішення яких є необхідним нині. Вони стосуються спрощення порядку утворення ОСНів та їх легалізації; обрання членів ОСНів і визначення їх правового становища; правової природи актів ОСНів; зміцнення матеріальних і фінансових основ їх функціонування.

Результати дослідження свідчать про доцільність обрання Україною напрямку реформування, що передбачає виключення ОСНів із системи МСВ. Таке рішення повною мірою відповідатиме демократичним процесам у державі і поступовій євроінтеграції, яка передбачає, серед іншого, наближення до європейських стандартів локальної демократії, побудови громадянського суспільства та муніципальних стандартів.

У цьому разі доцільним буде зосередження нормативно-правової регламентації їх діяльності на державному рівні, із можливістю впровадження на місцевому рівні факультативних пільг і заохочень.

***За напрямком 1.3 «Пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової регламентації створення і діяльності ОСНів у м. Одесі» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Відсутність з боку Одеської міської ради розуміння необхідності систематизації локальних актів про створення і діяльність ОСНів;

2) Відсутність можливості внести проекти НПА з питань самоорганізації на розгляд міської ради як нормотворчу ініціативу населення.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 1.3, є:***

- недостатня кваліфікація посадових осіб, відповідальних за удосконалення і розвиток руху самоорганізації у місті;

- пасивність депутатів Одеської міської ради щодо підвищення ефективності процесів створення і функціонування ОСНів у місті.

***Обґрунтування:***

Проблеми в органах МСВ України, коли йдеться про нормативно-правову регламентацію створення і діяльності ОСНів, виникають одні й ті самі. Не є виключенням і місто Одеса. Але у порівнянні з іншими містами України, в Одесі ситуація з нормативно-правовою регламентацією створення і функціонування ОСНів є відносно благополучною, зокрема:

- 14 вересня 1999 р. Одеською міською радою було прийнято рішення № 188-XXIII від «Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси»;

- 14 січня 2002 р. Одеською міською радою було прийнято рішення № 3374-XXIII «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі», яким чинне Положення було приведено у відповідність із змінами законодавства з урахуванням накопиченого досвіду.

Правда, окремі норми «Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси» вступають у протиріччя із Законом України «Про органи самоор-

ганізації населення». Так, відповідно до п. 2.1.4 Положення, у роботі загальних зборів, конференцій можуть брати участь особи, які досягли 18-річного віку, не позбавлені судом дієздатності і фактично проживають на відповідній території. А особи, які фактично не проживають на відповідній території, можуть брати участь у роботі загальних зборів, конференцій з правом дорадчого голосу.

Згідно же Закону «Про органи самоорганізації населення», право голосу мають лише жителі, які на **законних підставах** проживають на відповідній території. Тобто, згідно із Положенням, фактично проживаючі іноземці, біженці, квартиронаймачі, які не мають тимчасової довідки про місце проживання, можуть брати участь у голосуванні, а згідно із Законом – не можуть. Тут норми Положення виявляються більш наближеними до європейської практики, аніж норми Закону.

Низка рішень міської ради, які були прийняті пізніше і сприяють діяльності ОСНів у м. Одесі, виглядає таким чином:

- щорічно з 2003 р. у рішеннях «Про бюджет міста Одеси» передбачаються видатки на користь ОСНів;

- щорічно з 2006 р. ОСНи беруть участь у конкурсі соціальних проектів з використанням механізму соціального замовлення;

- рішення Одеської міської ради від 15 червня 2004 року № 2683-IV «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна» вперше в Україні закріпило відповідний механізм;

- рішенням Одеської міської ради від 27 червня 2006 р. № 59-V «Про створення Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради» було утворено перше в Україні Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення. Воно має статус виконавчого органу Одеської міської ради;

- рішення Одеської міської ради від 21 грудня 2007 р. № 2135-V «Про пільги по орендній платі громадським і добродійним організаціям», до числа яких було віднесено органи самоорганізації населення. Рішенням було встановлено пільгову орендну плату у розмірі одна гривня в рік за все займане органом самоорганізації населення приміщення незалежно від його площі в будинках і спорудах, що знаходяться в комунальній власності міста;

- рішення Одеської міської ради від 21 грудня 2007 р. № 2138-V «Про внесення змін та доповнень до Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затверджене рішенням Одеської міськради № 3374-III від 14.01.2002 р. «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі». Одеська міськрада передбачила, що приміщення, займані ОСНами, які діють на рівні мікрорайонів, житлових комплексів і селищ, передаються їм в постійне користування.

Зазначимо, що у 2011 році було прийнято Статут територіальної громади м. Одеси. Статутні положення про ОСНи не входять у протиріччя із нормами вищезазначених актів.

Хоча нормотворча активність Одеської міської ради у сфері територіальної самоорганізації населення є позитивною, було б доцільним на рівні міста Одеси кодифікувати усі норми міської ради про ОСНи в одне рішення. Таким актом може стати Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси.

## **2. Проблеми збереження традицій і динаміки розвитку самоорганізації в Одесі, її ролі у всеукраїнському русі самоорганізації**

*За напрямком 2.1 «Історія розвитку самоорганізації в місті Одесі» експерти визначили такі основні проблеми:*

1) Нова влада та її представники, які не були причетні до закладення бази і розвитку самоорганізації населення в Одесі, не знають і не цінують цієї історії і морального авторитету Одеси в очах України у цій сфері.

2) Активісти, які тільки нещодавно зайнялись самоорганізацією, не знають її історії і не можуть повною мірою скористатися досвідом попередників у боротьбі із перешкодами.

*Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 2.1, є:*

- Немає носіїв історичної інформації про розвиток руху та людей, які його здійснювали;
- Низька зацікавленість ЗМІ до висвітлення цієї теми;
- Немає традиції зберігати історичні артефакти, майже немає муніципальних музеїв, а нова влада часто намагається знищити навіть саму згадку про діяльність попередників;
- У політиці ВУАССОН не закладено збереження історії і виховання наступних поколінь активістів.

*Обґрунтування:*

Серед різноманітних підходів до визначення сутності МСВ заслуговує на увагу підхід, згідно із яким МСВ розглядається як процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів в умовах взаємодії з державою та іншими територіальними громадами. При цьому ефективність реалізації цих інтересів прямо залежить від рівня розвитку територіальної громади, який проявляється у ступені усвідомленості її дій як єдиного цілого.

Найвищим рівнем розвитку громади є її перетворення на місцеву територіальну громаду, тобто спільноту, що готова захищати власні невід'ємні права. Але вивчення стану і динаміки розвитку такого грандіозного соціального утворення, як місто-мільйонник неможливо без використання історичного підходу, який полягає у розгляді явищ в їхньому послідовно-часовому розвитку, виявлення еволюції та взаємозв'язку минулого, сьогодення і майбутнього.

Історично сформований строкатий склад населення створював напруженість у соціальних відносинах. Цю розділеність одеської спільноти відмічали і російські емігранти, які підкреслювали, що «в цій суміші національностей є чимало замкнених гуртків за відсутності широкої спільноти».

На ранній стадії історії Одеси Уряд грав важливу і разом із тим чітко обмежену роль у її розвитку. Він намагався заохочувати добровільне переселення, сприяти природному зростанню торгівлі в нових і неосвоєних регіонах. На думку істориків, один з головних внесків уряду в розвиток цього краю і Одеси полягав саме в тому, що він не заважав йти справам природним шляхом.

Жителі Одеси приватно покладали на себе відповідальність за допомогу бідним, убогим і нужденним. Враховуючи етнічне різноманіття населення Одеси, не дивно, що більшість благодійних організацій відображали етнічні, релігійні або професійні відмінності.

Починаючи з 1990-го року, ще за часи діяльності комуністичної партії, найбільш прогресивні люди Одеси включилися в активну боротьбу за реальну демократизацію суспільства, а потім – ствердження реального МСВ.

Період з 1994 по 1998 роки в житті Одеси був періодом наполегливої, творчої праці територіальної громади разом із своїми представниками у міській владі на благо рідного міста. Ця праця надихалася певним романтизмом, вірою у справедливість і краще життя, хоча і супроводжувалася запеклою боротьбою старої системи проти нових ідей і нових людей.

З 1999 року в Одесі розпочався новітній період розвитку самоорганізації населення. Зокрема, це стосується створення нормативно-правової бази для формування і діяльності ОСНів у місті, де міською радою було ухвалено рішення від 14 вересня 1999 № 188-XXIII р. – ще до затвердження Закону України «Про органи самоорганізації населення». Прийняте Одеською міською радою 14 січня 2002 року рішення № 3374-XXIII «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі» стало своєрідним продовженням першого рішення з цього питання.

З урахуванням прийнятих надалі трьох рішень, якими вносилися зміни до рішення № 3374-XXIII, воно повною мірою деталізувало найбільш проблемні положення законодавства України в частині, що стосується створення, організації діяльності та ліквідації ОСНів.

Зокрема, були врегульовані питання визначення системи ОСНів на території міста, принципів їх створення і діяльності. Окремо, слід звернути увагу на закріплення в рамках рішення «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі» положень, що стосуються забезпечення гарантій діяльності і відповідальності ОСНів. Враховуючи, що чинне законодавство фактично обходить ці питання своєю увагою, встановлення подібних норм слід визнати виправданим і вкрай необхідним.

Регламентація в рамках окремого додатку до рішення № 3374-XXIII порядку легалізації ОСНів в місті Одесі, а також затвердження форми свідоцтва про реєстрацію ОСНів доказали свою доцільність на практиці.

На жаль, вказані питання досі повністю або частково знаходяться поза сферою правового регулювання на державному рівні, що підтверджує особливу цінність відповідних положень, закріплених рішенням Одеської міської ради.

Прийняті надалі Одеською міською радою локальні нормативно-правові акти у сфері самоорганізації населення, у цілому, були спрямовані на створення

умов для забезпечення ефективної діяльності ОСНів. Серед них відзначимо встановлення пільгової орендної плати у розмірі одна гривня на рік за все займане ОСНОм приміщення незалежно від його площі в будинках і спорудах, що знаходяться в комунальній власності міста (рішення Одеської міської ради від 21.12.2007 № 2135-V «Про пільги по орендній платі громадським і благодійним організаціям»).

Надалі міськрада визначила, що приміщення, займані ОСНами, що діють на рівні мікрорайонів, житлових комплексів та селищ, передаються їм в постійне користування (рішення Одеської міськради від 21.12.2007 «Про внесення змін та доповнень до Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затверджене рішенням Одеської міськради від 14.01.2002 № 3374-III «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі»).

Щорічно, починаючи з 2003 року, з міського бюджету виділяються кошти для реалізації ОСНами власних повноважень (наприклад, рішення Одеської міської ради від 28.12.2004 № 3479-IV «Про бюджет міста Одеси на 2005 рік»).

Починаючи з 2004 року, в перелік пріоритетних проблем, що вирішуються у місті за допомогою механізму соціального замовлення, включена спеціальна номінація, спрямована на розвиток системи ОСНів. А починаючи з 2006 року, ОСНи віднесені до категорії можливих учасників конкурсу соціальних проектів з використанням механізму соціального замовлення (рішення Одеської міської ради від 06.03.2006 № 5271-IV «Про внесення змін до рішення Одеської міської ради від 10.08.2000 № 1440-XXIII «Про соціальне замовлення в місті Одесі»).

У 2006 році у складі виконавчих органів Одеської міської ради створено перший і поки що єдиний в Україні самостійний виконавчий орган, покликаний забезпечувати співпрацю міської влади з ОСНами – Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення (рішення Одеської міськради від 27.06.2006 № 59-V) тощо.

Серед досягнень особливе місце займає рішення Одеської міської ради від 18.11.2003 № 1938-XXIV «Про матеріально-технічне забезпечення органів самоорганізації населення». Завдяки цьому акту ОСНи вперше по заявках, поданих до відповідної райадміністрації, змогли отримати за бюджетні кошти меблі, оргтехніку, канцприладдя і т. п.

У той же період Одеська міська громадська організація «Лицем до лица» разом з Одеським суспільним інститутом соціальних технологій створили в місті **центр організаційно-методичної підтримки ОСНів**. Стали систематично проводитися навчальні семінари-тренінги, розробка і видання методичних брошур щодо створення та діяльності цих органів, інформаційних матеріалів. За ініціативою цього центру та частково за рахунок підтримки системи соціального замовлення міської ради вже протягом восьми років видається щомісячна газета «Сусідський вісник», присвячена проблемам самоорганізації населення.

15 червня 2004 року Одеська міська рада ухвалила унікальне рішення № 2683-IV «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та



майна». Слід визнати, що дане рішення є до сих пір у своєму роді єдиним в Україні: воно закладає механізм делегування повноважень по будь-якому з повноважень міської ради (за винятком віднесених до її виключної компетенції).

Перша спроба впровадити цей механізм була зроблена у грудні 2005 року, однак міська рада відклала на невизначений термін ухвалення рішення по проєктах, підготовлених за ініціативою трьох ОСНів про делегування ним окремих повноважень Одеської міської ради, фінансів та майна. І лише у 2011 році міська рада скористалася цим механізмом, делегувавши окремі повноваження у сфері ЖКГ двом ОСНам – комітетам «Марсельський» та «Юго-Западний масив».

Починаючи з 2007 року, в Плані соціально-економічного і культурного розвитку міста Одеси, з'явився окремий розділ «Органи самоорганізації населення», який передбачив форми і механізми участі останніх у реалізації даного Плану.

У цілому ж слід позитивно оцінити спробу вироблення міською владою Одеси **системної політики щодо органів самоорганізації населення**. Показовим в цьому плані є рішення Одеської міської ради від 21.12.2007 № 2088-V «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки».

Але 9 квітня 2009 р. Одеська міськрада своїм рішенням внесла істотні зміни в саму Програму, виключивши з неї ОСНи, ГО «Лицем до лица» та Одеський суспільний інститут соціальних технологій в якості виконавців, а виконання більшої частини завдань Програми поклала на Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення.

В результаті, як показав громадський моніторинг виконання Програми, її завдання були виконані менш ніж наполовину. При цьому внесок Управління та інших виконавців від міської влади виявився меншим, ніж виконавців від громадськості, які брали участь у її виконанні до внесення змін у Програму. Однією з основних причин такого стану справ, на думку експертів, стала недостатня робота Управління з виконання своїх завдань та координації діяльності інших виконавців.

Слід відмітити, що протягом усього періоду аналізу ОСНи діяли в умовах відсутності Статуту територіальної громади міста Одеси, який був прийнятий лише 25 серпня 2011 року. Адже саме в Статуті повинні розвиватися та деталізуватися правові основи для розвитку ОСНів та інших форм локальної демократії.

За цих умов відсутність в правовій базі територіальної громади міста необхідних норм, що регламентують порядок проведення загальних зборів (конференцій), громадських слухань, місцевих ініціатив стало серйозною загрозою для ефективної реалізації цього права членами територіальної громади (крім питань створення, організації діяльності та ліквідації ОСНів).

Рада Європи у квітні 2009 року визнала заслуги Одеси в активному розвитку європейських ідеалів, зокрема в розвитку безпосередньої демократії, нагородивши місто Одесу уперше в Україні Дошкою Пошани Ради Європи.

***За напрямком 2.2 «Роль одеського досвіду у всеукраїнському русі самоорганізації населення» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Про події, які відбувалися в Україні і в кожному конкретному регіоні у сфері самоорганізації населення протягом останніх 12-13 років (як позитивного, так і негативного гатунку) і обумовили стан сучасної самоорганізації, мало відомо більшості активістів руху, що позбавляє їх сили «історичної пам'яті» і патріотизму у цій справі.

2) Нестача інформації, знань у активістів «нової хвилі» про внесок одеського досвіду у всеукраїнський рух самоорганізації послаблює вплив лідерів ВУАССОН на події в регіонах і на діяльність регіональних і місцевих лідерів.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 2.2, є:***

- Бракує окремого видання «Історія руху самоорганізації населення в Україні»;
- Замало уваги історичним аспектам приділяється у матеріалах, які випускають ВУАССОН та регіональні об'єднання ОСНів.

***Обґрунтування:***

**16 жовтня 2005** року учасники першої Всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення, яка відбулася в місті Одесі, дійшли висновку, що для подальшого розвитку в Україні руху самоорганізації треба створити єдину систему взаємної підтримки, обміну інформацією і досвідом. Для цього було вирішено заснувати Всеукраїнське громадське об'єднання – Асоціацію сприяння самоорганізації населення.

Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» зареєстрована 14 червня 2006 року в Міністерстві юстиції України.

**Головною метою** діяльності організації є задоволення соціальних, економічних, творчих та інших спільних інтересів своїх членів шляхом підтримки місцевої демократії та розвитку в Україні руху самоорганізації населення. Асоціація має свої осередки у 18 областях України.

За час свого існування Асоціацією разом з партнерськими організаціями були організовані низка круглих столів та шість всеукраїнських науково-практичних конференцій, на яких громадські лідери, провідні науковці і представники органів публічної влади розглядали найактуальніші питання самоорганізації населення.

Це розробка та лобіювання поправок до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», законопроектів «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання», «Про внесення змін до деяких законів України щодо регламентації питань самоорганізації населення» та ін.

Крім того, Асоціація активно займається аналітичною діяльністю, проводить дослідження щодо створення умов для розвитку НУО та їхньої участі в процесах прийняття рішень, стану локальної демократії та громадського контролю.

лю на місцевому рівні. Активно оновлюється і відвідується сайт Всеукраїнської асоціації: <http://samoorg.com.ua>.

Підсумовуючи усе вищесказане і оцінюючи роль Одеси в українському русі самоорганізації населення, варто підкреслити, що наше місто залишається науково-методичним центром удосконалення нормативної бази самоорганізації, експериментальним майданчиком з відпрацювання нових технологій участі ОСНів у вирішенні соціальних проблем населення та навчальним центром для лідерів самоорганізації і представників влади, які працюють з ОСНами.

При цьому Одеса завжди відкрита для партнерів та готова поділитися своїми напрацюваннями – в ім'я ствердження реальної демократії і народовладдя.

### **3. Проблеми організаційного забезпечення створення і діяльності ОСНів у місті (у т.ч. утворення ініціативних груп, проведення загальних зборів, засідань ОСНів)**

Діяльність органів МСВ та в цілому усієї системи МСВ не є завершеною системою, якщо на їх рівні відсутні допоміжні структури, які найбільш наближені до населення. Саме органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні, районні, селищні та сільські заповнили ланку співробітництва та взаємодії між органами МСВ та населенням, тим паче, що згідно із статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» – органи самоорганізації населення входять до системи МСВ.

Не дивлячись на точне визначення поняття ОСН в законодавстві України, до цього часу багато спеціалістів та науковців сперечаються про суть самоорганізації населення, відносячи її то до інституту влади, як одну з форм організації МСВ, то до складу громадських об'єднань.

Самоорганізація населення не може бути віднесена до громадських об'єднань громадян, бо в цьому випадку на неї розповсюджувались би норми законодавства про громадські об'єднання і її діяльність регулювалась би Законом України «Про громадські об'єднання». Однак законодавець визначає цей інститут як складову МСВ і це передбачено ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Отже, думки про те, що ОСНи є громадськими об'єднаннями, є помилковими і не мають під собою законодавчого підтвердження. Але слід зазначити, що наявність ОСНів у системі органів МСВ не є обов'язковою, як наявність органів МСВ.

Разом із тим, самоорганізація населення дозволяє брати участь всім зацікавленим особам у вирішенні окремих питань місцевого значення. Тобто ОСНи є тим інститутом, який функціонує між громадським та владним інститутами.

Самоорганізація не є самостійною формою публічно-владної діяльності. Згідно із Конституцією України, єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу через органи державної влади та органи МСВ.

Самоорганізація ж населення не служить формою безпосереднього здійснення влади, хоча згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування» вона і входить до

складу системи МСВ. Обумовлено це тим, що населення окремої території, де діє ОСН, не мають власних повноважень і не вправі видавати правові акти; прийняті ними рішення, на відміну від рішень органів місцевого самоврядування, не підкріплені інструментами владного примусу.

Разом із тим самоорганізацію населення в силу її спрямованості на участь в реалізації публічних інтересів місцевого рівня неможна віднести виключно до форми громадської діяльності. Не будучи самостійним рівнем публічної влади, воно, тим не менш, признається одним із інститутів МСВ.

ОСНи на сьогоднішній час представляють собою доволі сильний ресурс соціально-економічного розвитку міст. Їх фера діяльності обмежена питаннями місцевого значення, однак перелік їх повноважень надає нам інформацію про широту їх діяльності. Це – благоустрій територій, допомога людям похилого віку, організація дозвілля і зайнятості дітей та підлітків, проведення свят та спортивних змагань, сприяння в веденні паспортних справ, благоустрій територій, захист прав та інтересів жителів та інші.

Однак не зважаючи на таку широту функцій, які виконуються ОСНами, багато представників руху самоорганізації відзначають, що вони могли б робити і більше, якщо б у них було достатньо коштів. На сьогоднішній день проблема фінансування ОСНів є дуже гострою, хоча є чимало способів отримання ОСНами коштів, які не ставлять їх у залежність від органів МСВ.

Виконання ОСНами своїх функцій залежить від багатьох факторів. Важлива роль покладена на бажання членів ОСНу – мотивації приймати участь. Однак, вирішення проблем залежить не тільки від активності цих людей, а від зусиль органу МСВ. В такій ситуації основною задачею стає підвищення ефективності взаємодії органу МСВ і ОСНу.

Підсумовуючи вищенаведене, а також спираючись на аналіз практичної діяльності ОСНів, можна виділити такі **основні проблеми**, з якими стикаються сьогодні ОСНи міста Одеси:

***За напрямком 3.1 «Наявність НПА щодо створення, легалізації, діяльності та ліквідації ОСНів» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Недосконалість чинного законодавства, яке регулює питання створення, легалізації та діяльності ОСНів.

2) Нестача та неповнота локальних НПА, які регламентують процедури створення та сприяння діяльності ОСНів.

3) Неузгодженість організаційно-розпорядчих документів, які регулюють діяльність органів та посадових осіб МСВ у сфері самоорганізації із локальними НПА та відповідними актами законодавства.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 3.1, є:***

- Занадто громіздка процедура утворення ОСНів за чинним законом, суперечливість його норм та відсутність належних норм в інших законів та підзаконних актах;

- Недосконалість місцевої нормативно-правової бази, яка ґрунтується на спробі нівелювати прогалини чинного законодавства;
- Вимоги щодо пред'явлення лише паспорту при реєстрації учасників загальних зборів (конференції) виключають можливість пред'явлення будь-якого іншого документу, що суттєво обмежує реалізацію прав членів територіальної громади на участь у цих заходах.

### ***Обґрунтування:***

#### **Недосконале законодавство**

Головною перешкодою у діяльності ОСНів виступає недосконале законодавство України. Перш за все, це стосується Закону України «Про органи самоорганізації населення», який увійшов у суттєве протиріччя із Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», вкрай застарілим Положенням «Про загальні збори громадян за місцем проживання» та іншими нормативно-правовими документами, які регламентують діяльність ОСНів.

#### **Порядок створення ОСНу, легалізація та реєстраційні процедури**

Згідно зі статтею 6 Закону України «Про органи самоорганізації населення», жителі відповідної території діяльності ОСНу які проживають на цій території на законних підставах, мають право бути обраними та обирати представників до цього представницького органу.

Відповідно до діючого законодавства України при визначенні права вибору до ОСНу, як і до інших органів влади та органів МСВ, слід враховувати такі вимоги: вік, дієздатність а також критерій осілості.

Згідно із частиною 2 статті 6 Закону «Про органи самоорганізації населення», забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному ОСНі незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Виходячи з того, що в законах України існують різні визначення щодо того, чи мають це бути тільки громадяни, чи жителі (в тому числі іноземці, особи без громадянства та ін.) території ОСНу, виникає чимало проблем, які можна систематизувати таким чином:

#### **Право ініціювати створення ОСНу:**

Конституція України (ст. 140), Закон України «Про місцеве самоврядування» (ст. 14) – жителі.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1) – частина жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища міста.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 8) – жителі, які мають право голосу, через конференцію (загальні збори) жителів.

Відповідно до статті 6 цього ж Закону, право голосу мають жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.

### **Право обирати персональний склад ОСНУ:**

Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 6) – жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.

### **Право бути обраними до персонального складу ОСНУ:**

Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 6) – жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.

### **Згідно із Положенням Про органи самоорганізації населення в місті Одесі і зокрема п. 2.1.4:**

«У роботі загальних зборів, конференцій можуть брати участь особи, які досягли 18-річного віку, не позбавлені судом дієздатності і фактично проживають на відповідній території. Особи, які фактично не проживають на відповідній території, можуть брати участь в роботі загальних зборів, конференцій з правом дорадчого голосу».

Отже можна зазначити, що на стадії ініціювання та створення ОСНУ виникає проблема протиріччя положення «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі» та законодавства України. Ця проблема може привести до того, що перші загальні збори (конференція) можуть бути визнаними незаконними.

### ***За напрямком 3.2 «Охоплення території міста діяльністю ОСНів та ініціативних груп» експерти визначили такі основні проблеми:***

- 1) Відсутність розуміння посадовими особами Одеської міської ради та її органів ролі ОСНів та їхнього місця в системі МСВ.
- 2) Слабкий рівень методичної підтримки створення та діяльності ОСНів.

### ***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 3.2, є:***

- Міська рада досі не визнає особливого, відокремленого, статусу ОСНів серед інших суб'єктів, що входять до системи МСВ;
- Недостатність знань, необхідних для якісного виконання своїх обов'язків у керівників та членів ОСНів.

### ***Обґрунтування:***

Існуюче одеське положення посилається на Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак цей Закон вступає в протиріччя із Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Така ситуація спричиняє ризик того, що в судовому порядку можна ці вибори до персонального складу визнати недійсними. Підсумовуючи можна відзначити, що у зв'язку із таким станом справ на практиці реалізувати право на участь у створенні та функціонуванні ОСНів можуть тільки громадяни.

Поліпшити становище ОСНів, зокрема удосконалити нормативну базу в Одесі мав юридичний департамент Одеської міської ради. Згідно із п 1.1 Програми розвитку органів самоорганізації населення у місті Одесі на 2008-2011 роки, на відповідну структуру було покладено завдання щодо підготовки та направлення до Верховної Ради обґрунтованих пропозицій до чинних законів України, які регламентують діяльність ОСНів.

Однак незважаючи на поставлене завдання юридичний департамент Одеської міської ради не направив жодної обґрунтованої пропозиції до ВРУ. Але в свою чергу, громадські організації Одеси до складу яких входять: ОМГО «Лицем до лиця», Одеський суспільний інститут соціальних технологій та Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» розробили та направили цілу низку проектів та окремих поправок до законів України, спрямованих на вирішення нормативних колізій, що склалися у законодавстві, яке регулює діяльність ОСНів.

Окремо слід зазначити проект Закону України «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання», який було розроблено та направлено до ВРУ спеціалістами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» задля нівелювання ризику існування та функціонування ОСНів, оскільки нині діюче «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання» 1993 року є вкрай застарілим. Внаслідок такого застарілого законодавства виникає проблема із реалізацією прав громадян на порядок проведення загальних зборів, що вже породжує протести прокуратури та судові процеси. Прикладом цього став конфлікт з визнанням легітимними виборів до персонального складу ОСН «Золотий берег» в м. Одесі.

Переважна більшість органів МСВ і Одеська міська рада разом із її виконавчими органами не є в цьому виключенням, досі не бажають визнавати відокремленого, особливого статусу ОСНів серед інших суб'єктів, що входять до системи місцевого самоврядування. Наразі можна відзначити, що Одеська міська рада, створивши Управління по взаємодії з ОСНами, підпорядкувала ОСНи та зробила їх цілком залежними.

Прикладом спроби обмеження повноважень при створенні ОСНів можна вважати рішення депутатів Одеської міськради, які виключили із переліку власних повноважень норму, яка згідно із п.1 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» встановила: представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади.

***За напрямком 3.3 «Процедури надання згоди на створення ОСНів та їхньої легалізації» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Необґрунтоване затягування терміну оформлення Положення та інших документів з боку Управління з питань взаємодії з ОСНами;

2) Намагання чиновників затягнути процеси надання згоди на утворення та легалізацію у разі, якщо на чолі ОСНів стають люди, кандидатури яких не влаштовують цих чиновників (наприклад, не вважаються лояльними).

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 3.3, є:***

- Зайва опіка діяльності ОСНів з боку міської та районної влади;
- Слабкий рівень методичної підтримки ОСНів. Значною мірою це обумовлено: відсутністю бажання у Одеської міської ради стимулювати процес розвитку ОСНів; відсутність з боку представників Одеської міської ради фахівців із кваліфікацією належного рівня.

### **Обґрунтування:**

#### **Намагання органів місцевої влади та представників депутатського корпусу штучно створювати ОСНи**

Означена проблема, значною мірою витікає із проблеми, означеної у попередньому пункті. Розглядаючи ОСНи не як партнера по розв'язанню місцевих проблем, а як підпорядковану структуру, всупереч Конституції України, положень Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення», що передбачають створення ОСНів виключно за ініціативою жителів, представники Одеської міської ради та її депутатського корпусу намагаються штучно створювати ОСНи. Це, зокрема, проявляється здебільшого з боку представників депутатського корпусу, коли за «допомогою» органів місцевої влади створюється ОСН. Не випадково і те, що іноді у подібних випадках керівниками ОСНів стають помічники депутатів Одеської міської ради.

#### **Слабка реалізація ОСНами власних повноважень**

Не зважаючи на те, що ОСНи Одеси відповідно до ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» наділені значним обсягом власних повноважень (окрім п.1 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення»), які закріплені за ними Одеською міською радою рішеннями про надання згоди на їх створення, переважна більшість з них залишається нереалізованою. В переважній більшості на практиці ОСНи Одеси обмежують власну діяльність лише питаннями житлово-комунального господарства, благоустрою території та соціального захисту. Основними причинами такої низької реалізації власних повноважень є дві:

1. Слабкий рівень підготовки керівників та членів ОСНів.
2. Вікові особливості переважної частини складу ОСНів.

#### **Низький рівень делегування повноважень ОСНам**

Практика делегування ОСНам власних повноважень сільськими, селищними, міськими радами, а також необхідних для їх реалізації фінансів та майна, досі не знайшла широкого застосування в Україні. В окремих населених пунктах спостерігається наділення ОСНів окремими повноваженнями виконавчих органів місцевої ради завдяки прийняттю рішень виконкомом місцевих рад, або виданням розпоряджень сільськими, селищними, міськими головами. Проте, питання про наділення ОСНів додатковими повноваженнями належить виключно до компетенції відповідної місцевої ради.

Не поспішають органи МСВ регламентувати саму процедуру делегування повноважень ОСНам та інші суміжні питання, які не знайшли свого відображення на рівні чинного законодавства України. Так, лише в м. Одесі було прийнято окреме рішення міськради, яким було затверджено Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна.

Слід зазначити, що вказане рішення є практично єдиним в Україні, яке закладає механізм делегування повноважень не за окремим напрямом соціально-



економічного або культурного розвитку міста, а стосується будь-якого з повноважень міської ради (за винятком віднесених до її виключної компетенції). Рішення містить детально викладений механізм наділення ОСНів частиною повноважень міськради, фінансами та майном на основі укладання спеціальних договорів. При цьому передбачається можливість ініціювання даного процесу як з боку органу МСВ, так і з боку населення за умови обов'язкового взаємного узгодження волі кожної із сторін.

Слід відзначити, що після невдалої першої спроби у 2005 році, наприкінці 2011 року двом ОСНам м. Одеси були делеговані повноваження виконавчих органів Одеської міської ради в галузі житлово-комунального господарства. Однак такі спроби не є системними і мають експериментальний характер.

***За напрямком 3.4 «Створення ОСНами паспортів своїх територій» експерти визначили такі основні проблеми:***

- 1) Недбале ставлення ОСНів та їх керівників до соціальної паспортизації своїх територій як бази для спільного із владою вирішення проблем мешканців.
- 2) Нестача і важке добування усієї необхідної інформації для складання соціального паспорту території ОСНів.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 3.4, є:***

- Відсутність стимулів і традицій у ОСНів брати на себе відповідальність за стан справ на своїй території;
- Нерозуміння керівниками ОСНів важливості мати досконалу інформацію про територію своєї діяльності;
- Нестача методичної бази для вірного створення і раціонального використання паспортів території ОСНів.

***Обґрунтування:***

Як відомо причина проблем залежності ОСНів від влади криється не тільки у владі, але певною мірою залежить від самих ОСНів. Голови ОСНів у переважній більшості розцінюють свої посади не як представлення та відстоювання інтересів громади, яка їх обрала, а, в більшій мірі, як причетність до виконання владних функцій: їх влаштовують повноваження з контролю за санітарним станом територій, можливість складання адміністративних протоколів на громадян, які порушили Правила благоустрою, відвідувати апаратні наради в районних адміністраціях, видавати довідки та ін. та отримувати за цю роботу заробітну платню.

Демотиватором відстоювання інтересів громади, що обрала ОСН, або мотиватором представлення керівництвом ОСНу інтересів влади є, на наш погляд, фінансова залежність ОСНів від органів влади. Представляється що було б краще, якби фінансове забезпечення власних повноважень ОСНів, в т.ч. утримання його апарату здійснювалось за рахунок внесків членів громади (або принаймні на дольових засадах з бюджетом), а фінансування делегованих повноважень міської ради забезпечувалось би за рахунок коштів місцевого бюджету.

Для створення соціальних паспортів своїх територій ОСНи потребують отримання інформації про осіб, які на законних підставах проживають на певній

території. Однак законодавство із захисту персональних даних створює певні перешкоди у виконанні цього завдання – це один бік проблеми. А інший – нас відсилає до відсутності традицій функціонування ОСНів.

Крім цього, значна частина ОСНів не мають власних приміщень, а з технічного забезпечення у кращому випадку є друкарська машинка або старий комп'ютер. Тобто для створення якісного соціального паспорту необхідно крім бажання та юридичної можливості ще й матеріальна – комп'ютерне обладнання, програмне забезпечення, фахові знання та навички.

***За напрямком 3.5 «Політичний та адміністративний тиск на ОСНи з боку представників влади» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Спроби використати ОСНи депутатами-мажоритарниками і представниками політичних партій для посилення політичного впливу і підвищення своїх рейтингів.

2) Спроби обмежити повноваження ОСНів депутатами Одеської міської ради у частині представлення разом із ними інтересів мешканців відповідних територій.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 3.5, є:***

- Фактична залежність ОСНів, позбавлених будь-якої ресурсної самостійності, від органів влади, депутатів і політичних сил, здатних забезпечити ОСНи ресурсами;

- Сприйняття депутатами ОСНи своїми конкурентами при владі;

- Недостатня грамотність і гідність керівників ОСНів, не здатних протистояти адміністративному і політичному тиску;

- Кон'юнктурність і небезкорисливість окремих лідерів ОСНів, які розцінюють свою громадську посаду як засіб вирішення кар'єрних та інших особистих питань.

**4. Проблеми взаємодії ОСНів між собою (по вертикалі та горизонталі), з ГО та з міською владою при вирішенні соціальних проблем мешканців міста**

При проведенні аналізу форм взаємодії ОСНів між собою (по вертикалі та горизонталі), з громадськими організаціями (ГО) та з міською владою, участі ОСН у вирішенні соціальних проблем мешканців міста були виявлені такі основні негативні фактори, які перешкоджають успішному вирішенню питань взаємодії ОСНів між собою, з ГО та з міською владою, вирішенню соціальних проблем мешканців міста:

- Низький рівень розуміння керівниками більшості ОСНів та деяких ГО можливостей та переваг налагодження плідного конструктивного співробітництва, амбіційність та заполітизованість більшості керівників одеських ОСНів;

- Недостатнє розуміння ролі ОСНів, та їх місця в системі МСВ з боку керівництва ОМР та її виконавчих органів;

- Відсутність системності у питанні надання соціальної допомоги жителям з боку ОСНів;
  - Значні недоліки в кадровому забезпеченні ОСНів, відсутність послідовної роботи з боку ОМР щодо підвищення професійного рівня керівників та активу ОСН;
  - Ігнорування з боку ОМР та її виконавчих органів вирішення питань вдосконалення та розвитку системної взаємодії з органами СОН;
  - Відсутність послідовної, системної роботи з боку ОМР щодо залучення громадськості до вирішення соціальних проблем;
  - Низький рівень інформаційної роботи з поширення передових практик ОСНів у цій галузі;
  - Закритість та заполітизованість більшості ОСНів та низький рівень професійної підготовки керівників ОСНів, рівня їх ділової активності та спроможності вирішувати питання колегіальним шляхом, об'єднуючи зусилля декількох колективів;
  - Відсутність системи надання широкої гласності звітам ОСНів про результати своєї діяльності через друковані ЗМІ;
  - Формальна сутність взаємодії ОМР та її виконавчих органів з ОСНами.
- Нижче наведені дані **експертного аналізу** цих проблем.

***За напрямком 4.1 «Проведення аналізу існуючих нормативних засад, регламентуючих основи взаємодії ОСНів між собою та з ГО» експерти визначили такі основні проблеми:***

- 1) Відсутність в наявних НПА чіткої та послідовної регламентації порядку взаємодії ОСНів як між собою (по вертикалі та по горизонталі), так і взаємодії з ГО та з міською владою;
- 2) Відсутня системність у питанні надання соціальної допомоги жителям з боку ОСНів, що ускладнює роботу по аналізу та удосконаленню цієї роботи.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 4.1, є:***

- Відсутність розуміння з боку керівництва ОМС необхідності створення на локальному рівні відповідних НПА, регламентуючих правила взаємодії ОСНів як між собою (по вертикалі та по горизонталі), так і взаємодії з ГО;
- Небажання співробітників ОМС сприяти ефективному розвитку системи ОСНів в місті Одесі, пасивність депутатів ОМР відносно підвищення ефективності діяльності ОСНів у зазначеній сфері;
- Відсутність у більшості депутатів ОМР та чиновників МСВ розуміння природи та суті ОСНів, їх місця у системі МСВ.

***Обґрунтування:***

Система органів самоорганізації населення в місті Одесі представлена в основному ОСНами мікрорайонного рівня (26 комітетів), є один ОСН квартално-

го рівня, а також декілька ОСНів будинкового рівня (зокрема, будинкові комітети гуртожитків). Тобто, система ОСНів міста Одеси має значний потенціал і потребу для налагодження співпраці між ОСНами як «по вертикалі», так і «по горизонталі».

Однак, при проведенні аналізу існуючих нормативних засад, що могли б регламентувати основи такої взаємодії, виявлено практично повну відсутність в наявних НПА чіткої та послідовної регламентації порядку взаємодії ОСНів як по вертикалі, так і по горизонталі. Можливість організації взаємодії ОСНів між собою зазначена тільки в одному пункті (п. 1.6.) «Положення про органи самоорганізації міста Одеси», в якому говориться, що «Органи СОН можуть об'єднуватись на добровільних засадах в асоціації з метою захисту своїх прав, обміну досвідом ... спільного вирішення питань, що стосуються інтересів даних територіальних колективів».

Аналогічна ситуація з регламентацією взаємодії ОСНів з громадськими організаціями. Тільки в п. 5.5. «Положення про органи самоорганізації в місті Одесі» зазначено, що «взаємодія ОСНів з об'єднаннями громадян ... здійснюється на договірних засадах».

Проведення аналізу наявної практики взаємодії ОСНів з об'єднаннями громадян показало, що в місті Одесі наявні окремі випадки системного підходу до вирішення цього питання. Так, на даний момент існують договірні взаємовідносини декількох ОСНів з Одеським суспільним інститутом соціальних технологій щодо бухгалтерського забезпечення діяльності ОСНів, а також діє угода про співпрацю між ОСН «Юго-Западний масив» у місті Одесі та Ветеранською організацією Київського району міста Одеси.

***За напрямком 4.2 «Проведення аналізу існуючих нормативних засад, регламентуючих основи взаємодії ОСНів з міською владою», експерти визначили такі основні проблеми:***

- 1) Неповнота нормативно-правових актів, які регламентують взаємовідносини між ОСНами і органами МСВ в місті;
- 2) Нерівноправний характер відносин ОСНів з органами МСВ, гальмування договірних відносин на основі рівних прав і обов'язків сторін.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 4.2, є:***

- Небажання представників виконавчих органів міської ради та депутатського корпусу отримати в особі ОСНів конкурентів при владі»;
- Низький рівень правової грамотності керівників та активістів ОСНів у питаннях системної побудови ділових відносин із органами місцевої влади на договірній основі.

***Обґрунтування:***

Відносно повно в місті регламентовані питання взаємовідносин органів СОН з міською владою. Тут можна навести цілу низку рішень Одеської міської ради, зокрема:

- «Про оренду комунального майна, що являється власністю територіальної громади міста Одеси» від 26.03.2003 № 1054-XXIV;

- «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки» від 21.12.2007 № 2088-V <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/12302/>;

- «Про утворення Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради» від 27.06.2006 № 59-V <http://www.odessa.ua/acts/council/2490/>;

- «Про затвердження положень про виконавчі органи Одеської міської ради» від 28.02.2011 № 384-VI Доповнення №1 Положення про Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/33402/>;

«Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2012-2015 роки» від 23.12.2011 № 1630-VI <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/38631/>;

«Про наділення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Юго-Западний масив» в місті Одесі окремими власними повноваженнями виконавчих органів Одеської міської ради в галузі житлово-комунального господарства; передачу коштів, матеріально технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення зазначених повноважень» від 08.07.2011 № 1070-VI <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/35673/>;

«Про наділення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Марсельський» в місті Одесі окремими власними повноваженнями виконавчих органів Одеської міської ради в галузі житлово-комунального господарства; передачу коштів, матеріально технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення зазначених повноважень» від 08.07.2011 № 1069-VI <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/35672/>.

- пп. 5.1, 5.2, 5.3 розділу V «Взаємовідносини органів СОН з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян та суб'єктами господарювання» Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси.

Однак, треба відзначити, що для надання взаємодії органів СОН з міською владою системного характеру цих НПА явно недостатньо. Крім того якість їх додержання з боку органів та посадових осіб МСВ залишає бажати кращого.

При вирішенні питань взаємодії ОСНів з міською владою додатковим позитивним фактором є присутність у місті Одесі значного потенціалу організованої громадськості у вигляді ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» та її Одеського осередку, ОГО «Лицем до лица» та Одеського суспільного інституту соціальних технологій, які одним з найважливіших завдань своєї діяльності визначають сприяння самоорганізації населення.

***За напрямком 4.3 «Виявлення та дослідження наявних можливостей налагодження взаємодії та наявної практики участі ОСНів у вирішенні соціальних проблем мешканців» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Низький рівень розуміння керівниками більшості ОСНів та деяких ГО можливостей та переваг налагодження плідного конструктивного співробітництва, амбіційність та заполітизованість значної частини керівників одеських ОСНів;

2) Недостатнє розуміння ролі ОСНів, та їх місця в системі МСВ з боку керівництва ОМР та її виконавчих органів.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 4.3, є:***

- Значні недоліки в кадровому забезпеченні ОСНів, відсутність послідовної роботи з боку ОМР щодо підвищення професійного рівня керівників та активу ОСН;

- Ігнорування з боку ОМР та її виконавчих органів вирішення питань вдосконалення та розвитку системної взаємодії з ОСНами;

- Відсутність послідовної роботи з боку ОМР щодо залучення громадськості до вирішення соціальних проблем;

- Низький рівень інформаційної роботи з поширення передових практик ОСНів у цій галузі.

***Обґрунтування:***

Аналіз локальних НПА показав практично повну відсутність чіткої нормативної регламентації засад, порядку та правил участі ОСНів у вирішенні **соціальних проблем жителів**. Ці питання тільки рамочно згадуються в п. 8 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», та в п. 5.4 «Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси».

У «Програмі розв'язання пріоритетних соціальних проблем міста Одеси з використанням механізму соціального замовлення» питання розвитку самоорганізації населення виступає окремою номінацією – поряд із номінаціями соціального спрямування, що дає можливість ОСНам як учасникам конкурсу соціальних проектів брати участь у вирішенні соціальних проблем мешканців міста (ясна річ, за умови перемоги на конкурсі).

Аналіз практики діяльності органів СОН щодо вирішення соціальних проблем мешканців показав, що, не зважаючи на надзвичайну важливість та актуальність цього питання, вирішення цієї проблеми у більшості ОСНів міста Одеси не має системного підґрунтя. В більшості ОСНів Одеси ці питання вирішуються епізодично, шляхом проведення окремих заходів, часто у період проведення чергових виборів до центральних або місцевих органів влади.

Практично лише в одному з ОСНів міста, а саме в ОСНі «Юго-Западний масив» на постійній основі діє механізм системного вирішення комплексу соціальних проблем жителів. Такий механізм було створено ще в 2009 році під час реалізації соціального проекту «Використання можливостей органу самоорганізації населення для вирішення соціальних проблем жителів» шляхом організації при ОСНі «Громадського центру соціальної взаємодопомоги».

***За напрямком 4.4 «Розробка пропозицій щодо організації взаємодії ОСНів між собою, з ГО та з міською владою, покращення участі ОСНів у вирішенні соціальних проблем мешканців» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Відсутність з боку керівників ОСНів та ГО, а також з боку міської ради реальної зацікавленості та розуміння необхідності модернізації нормативної бази щодо організації взаємодії, а також у систематизації такої співпраці між ОСНами, ОСНів з ГО та ОСНів з міською владою;

2) Відсутність наявної достовірної статистичної інформації щодо діяльності ОСНів у цій сфері;

3) Низький рівень ймовірності прийняття подібних рекомендацій як локального нормативного акту.

#### ***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 4.4, є:***

- Закритість та заполітизованість більшості ОСНів та низький рівень професійної підготовки керівників ОСНів, рівня їх ділової активності та спроможності вирішувати питання колегіальним шляхом, об'єднуючи зусилля декількох колективів;

- Відсутність системи надання широкої гласності звітам ОСНів про результати своєї діяльності через друковані ЗМІ;

- Формальна сутність взаємодії Оеської міської ради та її виконавчих органів з ОСНами.

#### ***Обґрунтування:***

Аналіз наявної практики взаємодії ОСНів між собою – як «по вертикалі», так і «по горизонталі» – на цей час не дає жодного прикладу системного вирішення цього питання. Усі наявні приклади взаємодії ОСНів показують, що така взаємодія є епізодичною, випадковою і стосується, як правило, лише ОСНів, що розташовані поруч один з одним та відноситься до спільного проведення ними деяких культурно-масових заходів (наприклад, Дня Європейського сусідства) або заходів з благоустрою території, що знаходиться на межі відповідних мікрорайонів.

Ситуація, що склалася в Одесі у сфері взаємодії ОСНів між собою (по вертикалі та горизонталі), з громадськими організаціями та з міською владою, а також участь ОСНів у вирішенні соціальних проблем мешканців міста потребує розробки та прийняття як на загальнодержавному, так і на локальному рівні відповідних нових НПА та доповнень до існуючих НПА відповідними пунктами, які сприяли б вирішенню наявних організаційно-правових проблем та покращенню ситуації у цій галузі.

Однак, цілком ймовірно, що при вирішенні цього питання доведеться стикнутися з такими перешкодами, як:

- відсутність з боку керівників ОСНів та громадських організацій, а також з боку органів МСВ зацікавленості та розуміння необхідності систематизації нормативної бази щодо організації взаємодії, а також систематизації такої співпраці між ОСНами, ОСНів з ГО, ОСНів з міською владою;

- відсутність наявної достовірної статистичної інформації щодо діяльності ОСНів у цій сфері;

- низький рівень ймовірності прийняття подібних рекомендацій як нормативного акту.

## **5. Проблеми ресурсного, у т.ч. фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності ОСНів**

**Ресурсне забезпечення ОСНів** надає їм базис, необхідний для їх утворення, функціонування і розвитку задля досягнення статутних суспільно значущих цілей.

Ресурсне забезпечення ОСНів складається з матеріальних та нематеріальних ресурсів. До *матеріальних ресурсів* належить матеріально-технічне, фінансове, кадрове забезпечення. У свою чергу, *нематеріальні ресурси* складаються з нормативно-правової бази, інформаційного, науково-методичного забезпечення, духовно-ціннісної основи.

Нижче наведена експертна думка щодо наявності основних проблем у цій сфері.

*За напрямком 5.1 «Нормативна регламентація фінансового та матеріально-технічного забезпечення ОСНів на локальному рівні з урахуванням вимог чинного законодавства та судової практики» експерти визначили такі основні проблеми:*

- 1) Неповне охоплення чинним законодавством усіх наявних джерел фінансового і матеріально-технічного забезпечення ОСНів;
- 2) Невизначений порядок отримання ОСНами фінансових та матеріально-технічних ресурсів;
- 3) Відсутність єдиних гармонізованих локальних актів, які регламентують ресурсне забезпечення ОСНів у містах України.

*Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 5.1, є:*

- Відсутність впровадження запропонованих ВУАССОН змін у профільний Закон з урахуванням процесів, що відбуваються у державі та суспільстві;
- Ігнорування проблем, з якими стикаються учасники правовідносин у сфері самоорганізації населення з боку суб'єктів законодавчої ініціативи;
- Небажання представників органів МСВ сприяти розвитку інститутів локальної демократії.

*Обґрунтування:*

У першу чергу, для існування ОСНів необхідна **нормативно-правова база**, оскільки відсутність належного нормативно-правового забезпечення виключає легітимність самого існування ОСНів на території України як громадського утворення певної організаційно-правової форми.

Нормативно-правове забезпечення ОСНів зараз складають Конституції України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення», а також локальні нормативно-правові акти, які



регламентують створення та діяльність ОСНів на певній території (Положення про ОСНи, розділи Статуту територіальної громади тощо).

Необхідно зазначити, що незважаючи на тривалий час існування профільного Закону України «Про органи самоорганізації населення», визнано, що у нормативно-правовій регламентації діяльності ОСНів й досі є суттєві колізії і невизначеності. Тобто, недосконалість наявного нормативно-правового забезпечення гальмує розвиток самоорганізації населення.

***За напрямком 5.2 «Виявлення та дослідження наявних джерел фінансового і матеріально-технічного забезпечення ОСНів у м. Одесі» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Відсутність у більшості керівників ОСНів розуміння можливостей використання усього спектру джерел фінансового та матеріально-технічного забезпечення ОСН;

2) Слабка професійна юридична та економічна підтримка ОСНів для залучення усіх джерел фінансування;

3) Низький рівень самовідомості мешканців певної території стосовно окремих джерел фінансового і матеріально-технічного забезпечення ОСНів.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 5.2, є:***

- Недостатня інформованість керівництва та активу ОСНів про можливі джерела фінансових та матеріально-технічних ресурсів;

- Відсутність коштів на формування професіоналів у сфері економіки, фінансів та законодавства;

- Відсутність потрібної роботи з населенням по залученню коштів;

- Байдужість органів МСВ у сприянні в отриманні ОСНами фінансового та матеріально-технічного забезпечення;

- Побоювання чиновників надати ОСНам занадто великої ресурсної самостійності.

***Обґрунтування:***

Для успішного здійснення процесів утворення та функціонування ОСНів необхідні **людські ресурси**, а саме активні особи з числа жителів територіальної мікрогромади, які би хотіли і були готові прийняти на себе обов'язки з реалізації визначених законодавством повноважень щодо утворення та діяльності ОСНів на відповідній території.

Отже, важливість кадрового забезпечення і надання йому окремого місця у структурі ресурсного забезпечення ОСНів обумовлена тим, що без наявності готових до діяльності у складі ОСНів осіб нормативно-правова база ОСНу може і не знадобитися.

Очевидно, що діяльність усього кадрового ресурсу ОСНу може бути ефективною лише у разі, якщо вона здійснюється на засадах взаємоповаги, взаємодопомоги, любові до ближнього, бажання допомогти людям із соціально незахи-

щених верств населення, що мешкають поруч. Тому дуже важливим є **духовне забезпечення ОСНів**, до якого можна віднести ті людські якості, почуття і відношення, які дозволяють ОСНам ефективно здійснювати свої повноваження як представницькому органу соціального управління на певній території.

Наступний вид ресурсного забезпечення ОСНів – це **інформаційне забезпечення**, до якого належать відомості про територію діяльності ОСНів (соціальний паспорт мікрогромади) та засоби взаємного повідомлення, що існують між членами мікрогромади, а також ЗМІ, Інтернет тощо. Зараз сфера інформаційного забезпечення регламентується Конституцією України та законами України «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації».

**Фінансове та матеріально-технічне забезпечення** ОСНів відповідно до статей 16 і 17 Закону України «Про органи самоорганізації населення» складається: з коштів відповідного місцевого бюджету, які надає йому сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих ОСНу повноважень; добровільних внесків фізичних і юридичних осіб; інших надходжень, не заборонених законодавством, а також майна, переданого йому радою в оперативне управління.

Матеріальне забезпечення ОСНів та технічне забезпечення ОСНів неможливо розглядати як окремі складові, оскільки воно охоплює забезпечення діяльності ОСНу рухомим та нерухомим майном, у тому числі технічним обладнанням, і надання послуг з утримання цього майна у комплексі.

Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі доповнило ст. 17 Закону України «Про органи самоорганізації населення» додатковим джерелом матеріально-технічних ресурсів, а саме – придбанням майна за рахунок власних ресурсів.

Крім того, п. 4.4 Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі визначається, що *майно, створене за рахунок коштів і за господарською ініціативою ОСНів, придбане ним або передане йому у власність фізичними або юридичними особами, органами місцевого самоврядування, знаходиться у спільній сумісній власності жителів відповідної територіальної громади в особі ОСНу.*

У той же час ч. 2 ст. 26 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначає, що *у разі припинення діяльності ОСНу фінансові ресурси та майно повертаються відповідній сільській, селищній, міській, районній у місті (у разі її створення) раді, що дала згоду на утворення зазначеного ОСНу.*

Звідси можна зробити висновок, що відповідна рада після припинення діяльності ОСНу має право не тільки на майно, яке було надано в оперативне управління ОСНу для здійснення власних та делегованих повноважень, а й на майно жителів територіальної громади, яке належить їм на праві спільної сумісної власності.

Тому у Положенні про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затвердженому рішенням Одеської міської ради від 14.01.2002 № 3374-XVIII, був запроваджений п. 7.3, яким від майна, отриманого ОСНом від міської ради в

оперативне управління відокремлювалася доля майна, яке не було отримано ОСНом на умовах оперативного управління.

**Інформація** є найважливішим ресурсом у діяльності ОСНів. Інформаційне забезпечення ОСНів можна визначити як інформаційні умови існування ОСНів, тобто забезпечення його даними, які необхідні для його функціонування. Для виконання встановлених завдань ОСН повинен зібрати, обробити та надати певну інформацію населенню, що мешкає на території його діяльності.

Також слід мати на увазі, що ОСН є осередком місцевого суспільного життя. Особи, які зайняті в ОСНі, обираються мікрогрупадою, отже мають користуватися повагою серед мешканців певної території, а їх авторитетна думка стосовно того чи іншого явища у суспільстві цікавить і населення, і владу.

Завдяки такому суспільному статусу ОСНу він може при необхідності сформулювати певне суспільне бачення з актуальних проблем (заспокоїти паніку, наголосити на необхідності проведення мешканцями певних заходів, наприклад при епідеміях, ліквідації стихійного лиха, прибирання території або при впровадженні у життя якихось новацій). Проте ані ОСН, ані мешканці підвідомчої йому території не зможуть вчасно зреагувати на виниклу ситуацію, якщо не буде належного і оперативного інформування.

Право на одержання інформації юридичними особами, у тому числі ОСНами, гарантується на національному та міжнародному рівнях. Але важливо підкреслити, що вільне отримання інформації ОСНами як і іншими суб'єктами інформаційних відносин є законним за умови, що така інформація необхідна їм для реалізації *своїх прав, свобод та законних інтересів*.

Так, у контексті дослідження законодавчої регламентації інформаційного забезпечення ОСНів вони, з одного боку, виступають як *зачитувачі* інформації, оскільки інформація стосовно ОСНів знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації». З іншого боку, ОСНи можуть бути *надавачами* такої інформації – згідно із тим же Законом, а також законами «Про звернення громадян», «Про інформацію» та ін.

Для успішного здійснення процесів утворення, легалізації і функціонування ОСНу необхідні **людські ресурси**, тобто певні особи з числа жителів територіальної мікрогрупади, які були б готові прийняти на себе обов'язки з реалізації визначених законодавством повноважень щодо утворення ОСНу на певній території, а також узяти на себе права та обов'язки членів ОСНу для забезпечення діяльності цих органів.

Таким чином, важливість **кадрового забезпечення** і надання йому окремого місця у структурі ресурсного забезпечення ОСНу обумовлена тим, що без наявності готових до діяльності у складі ОСНу осіб нормативно-правове закріплення функціонування ОСНу може бути лише декларативним.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про органи самоорганізації населення», «члени ОСНів виконують свої обов'язки на громадських засадах, а за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар

цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих ОСНам».

**Фінансове та матеріальне забезпечення** є основною умовою для можливості гідного функціонування ОСНУ та виконання ним своїх статутних обов'язків. Ці види ресурсного забезпечення ОСНУ мають бути найбільш повно і чітко забезпечені на рівні законодавства, підзаконних та локальних актів, а також внутрішніми документами ОСНУ.

Окрім того, що засади фінансового та матеріального забезпечення ОСНів встановлені, зокрема статтями 16 і 17 Закону України «Про органи самоорганізації населення», ст. 5 зазначеного Закону серед принципів організації та діяльності ОСНів виділяє принцип їхньої **фінансової та організаційної самостійності**.

Ст. 16 Закону України «Про органи самоорганізації населення» встановлене, що фінансовою основою діяльності ОСНУ є:

1. Кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих ОСНУ повноважень;

2. Добровільні внески фізичних і юридичних осіб;

3. Інші надходження, не заборонені законодавством.

Отже, перелік джерел фінансового забезпечення, встановлений у профільному законі, не є вичерпним. Так, враховуючи положення інших нормативно-правових актів та наявну практику фінансового забезпечення ОСНів, можна віднести до «інших надходжень, не заборонених законодавством»:

1. Доходи від господарської діяльності ОСНУ;

2. Кошти, отримані у межах соціального замовлення;

3. Кошти, які жителі внесли для вирішення конкретної проблеми (самообкладення податком);

4. Гранти від українських та міжнародних організацій.

**За напрямком 5.3 «Фінансове забезпечення діяльності ОСНів» експерти визначили такі основні проблеми:**

1) Недостатній рівень фінансування діяльності ОСНів з боку міської влади;

2) Неможливість реалізувати у повному обсязі ОСНами власних повноважень через брак фінансів.

**Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 5.3, є:**

• Кошти, які виділяються для оплати праці керівників ОСНів, недостатні і не повною мірою їх задовольняють;

• ОСНи відповідно до Бюджетного кодексу України не віднесені до числа головних розпорядників бюджетних коштів. Їх фінансування (у разі його наявності), як правило, здійснюється через органи місцевих рад, що в свою чергу, ще більше призводить до залежності ОСНів від місцевої влади;

- Самі ОСНи практично не використовують можливості для залучення додаткових фінансових ресурсів для забезпечення ефективної власної діяльності.

#### ***Обґрунтування:***

Залишається актуальною і проблема фінансування ОСНів. З одного боку, в бюджеті м. Одеси передбачаються кошти на реалізацію ОСНами власних повноважень, оплату праці їх керівників та секретарів. Однак не завжди задекларовані в цільовій програмі положення виконуються в повному обсязі. Крім того, певні складнощі викликає те, що ОСНи відповідно до Бюджетного кодексу України не віднесені до числа головних розпорядників бюджетних коштів і їх фінансування (у разі його наявності), як правило, здійснюється через відповідні територіальні, або функціональні виконавчі органи місцевих рад (у випадку Одеси – через Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення), що в свою чергу, ще більше призводить до залежності ОСНів від місцевої влади.

З іншого боку, самі ОСНи майже не використовують можливості для залучення додаткових ресурсів і подальшого забезпечення ефективної власної діяльності (гранти, власна фінансово-господарська діяльність, гуманітарна допомога, благодійні внески тощо). Показовим є те, що з більше ніж 50 ОСНів міста лише один отримував фінансування в рамках грантової діяльності.

***За напрямком 5.4 «Розробка пропозицій щодо вирішення наявних організаційно-правових проблем у сфері фінансового і матеріально-технічного забезпечення ОСНів» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Відсутність наявної статистичної інформації у органів та організацій, які співпрацюють із ОСНами;

2) Довгий процес отримання копій документів в ОСНах для можливості отримувати достовірною інформацією.

#### ***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 5.4, є:***

- Низькі знання діловодства та небажання надавати документи про свою діяльність з боку керівників ОСНів;

- Відсутність чіткої системи звітів про використання отриманого фінансового та матеріально-технічного забезпечення ОСНів.

#### ***Обґрунтування:***

Можна сформулювати певні **загальні вимоги**, яким має відповідати ресурсне забезпечення ОСНу:

1. Наявність і використання в арсеналі ОСНу усіх складових ресурсного забезпечення.

2. Постійний та безперервний характер ресурсного забезпечення.

3. Наявність певного мінімально необхідного обсягу ресурсного забезпечення для успішного функціонування ОСНу як інституту локальної демократії.

4. Системність і взаємоузгодженість ресурсного забезпечення ОСНу.

5. Оптимальний баланс забезпечення ОСНу ресурсами з боку місцевої влади і його самозабезпечення ресурсами для ефективного вирішення питань місцевого значення.

6. Ефективність використання ресурсного забезпечення ОСНом.

7. Наявність критеріїв і засобів оцінки ресурсного забезпечення ОСНу в режимі моніторингу.

### **6. Проблеми участі ОСНів в утриманні житла, забезпеченні населення якісними житлово-комунальними послугами (ЖКП) та благоустрої**

*За напрямком 6.1 «Нормативне регулювання на локальному рівні діяльності ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою» експерти визначили такі основні проблеми:*

1) Недостатня регламентованість діяльності ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою;

2) Неузгодженість між собою місцевих НПА, що регламентують відносини суб'єктів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою.

#### ***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 6.1, є:***

- Неврахування ОМС пропозицій ВУАССОН щодо внесення змін до місцевих НПА, які регламентують діяльність ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою;

- Ігнорування ОМС проблем, з якими стикаються учасники правовідносин у сфері самоорганізації населення;

- Намагання ОМС використовувати ОСНи в політичних цілях та як дешеву робочу силу. Слабка інформованість керівництва та активу ОСНів про їхні можливості.

#### ***Обґрунтування:***

Відповідно до ст. 140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення (далі – ОСНи) і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. ОСНи входять до системи МСВ та є представницькими органами, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Згідно Закону України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 3), а також Статуту міста Одеси, затвердженому рішенням Одеської міської ради від 25.08.2011 № 1240, ОСНи є однією з форм реалізації членами міської громади свого права на безпосередню участь у міському самоврядуванні, які створюються для вирішення певних завдань. А саме:

а) створення умов для участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

в) участі в реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території міста, інших місцевих програм.

ОСНи створюються як будинкові (у межах території будинку, кількох будинків, житлового комплексу), вуличні (у межах вулиці, кількох вулиць), квартальні (у межах території кварталу) комітети, комітети мікрорайонів (у межах території мікрорайону або житлово-експлуатаційної організації), району (у межах території району). Відповідно до цієї класифікації, в залежності від розмірів та характеру території, на якій діє ОСН, він може вирішувати різні завдання.

Згідно Закону України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 8 ч. 1) створення ОСНу можливо лише за ініціативою жителів певної території. *Отже рівень суспільної активності та самосвідомості населення відіграють одну з головних умов створення та розвитку самоорганізації населення.* При цьому ОСНи створюються за дозволом відповідної сільської, селищної, міської ради. Тому вона також *відіграє важливу роль у створенні та функціонуванні ОСНів.*

Міська рада відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» може наділяти ОСНи повноваженнями, передбаченими статтею 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», а також делегувати їм за згодою загальних зборів (конференції) жителів відповідної території частину власних повноважень з одночасною передачею їм фінансів і майна, необхідних для здійснення цих повноважень. При цьому рада та її виконавчі органи мають здійснювати контроль за реалізацією ОСНами власних та делегованих повноважень, виконанням рішень ради, її виконавчого комітету, розпоряджень міського голови.

Відповідно до Статуту міста Одеси, уповноважений виконавчий орган міської ради здійснює координацію взаємодії міської ради та її виконавчих органів з ОСНами та контроль за фінансовою діяльністю ОСНів і використанням фінансів і майна, переданих ОСНам для реалізації делегованих повноважень. У разі невиконання рішень міської ради, її виконавчого комітету повноваження ОСНу можуть бути достроково припинені за рішенням міської ради, що тягне за собою припинення діяльності цього органу.

ОСНи взаємодіють з депутатами міської ради, виконавчими органами міської ради, посадовими особами міського самоврядування та надають їм інформацію, необхідну для реалізації їх повноважень. Виконавчі органи міської ради сприяють залученню до співпраці з ОСНами представників підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, які розміщуються та здійснюють діяльність на території відповідних ОСНів.

ОСН з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру. Рішення ОСНу, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються міською радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

## **Основні проблеми у сфері самоорганізації**

Положенням про органи самоорганізації населення в місті Одесі не визначені конкретні повноваження ОСНів, а на практиці ці питання вирішуються, виходячи з ситуації на момент прийняття рішення про створення ОСНу.

Ці органи практично не залучені до утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою – ці їхні функції не закріплені в організаційно-правових документах МСВ – регламентах місцевої ради та її виконавчих органів, майже не регламентовані у статуті територіальних громад.

Спроба Одеської міської ради наділити ОСН «Марсельський» та ОСН «Юго-Западный масив» повноваженнями у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою (рішення Одеської міської ради від 08.07.2011 № 1069 та № 1070) поки що не дало бажаного результату. Адже, вказаними рішеннями ОСН «Марсельський» та ОСН «Юго-Западный масив» були наділені такими окремими власними повноваженнями виконавчих органів Одеської міської ради в галузі житлово-комунального господарства (ЖКГ):

- управління об'єктами ЖКГ, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності територіальної громади м. Одеси, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості надання послуг населенню;
- організація благоустрою території, залучення з цієї метою на договірних засадах коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; організація озеленення, охорони зелених насаджень, створення місць відпочинку громадян;
- затвердження схем санітарного очищення території та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів.

Однак до цього часу жодне з цих повноважень не реалізоване, фінансові ресурси ОСНам не передані, об'єкти ЖКГ також залишаються на балансі комунальних підприємств Одеської міської ради.

Прийняття цих рішень міською радою не спричинило внесення змін до Положень про районні адміністрації, про певні управління та департаменти. Адже згідно з чинним законодавством, міська рада під час делегування власних повноважень ОСНам має визначитися з органами, які здійснюватимуть контроль виконання ними цих делегованих повноважень.

На жаль, *неузгодженість між собою місцевих НПА, що регламентують відносини суб'єктів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою*, також негативно відбилася на реалізації наміру делегування частини повноважень Одеської міської ради ОСНам.

## **Причини існування виявлених проблем**

Протягом багатьох років ВУАССОН проводить дослідження стану самоорганізації населення, організовує та проводить Всеукраїнські конференції, під час яких обговорюються актуальні питання функціонування ОСНів в Україні. За результатами конференцій Одеській міській раді направляються пропозиції та рекомендації щодо шляхів вирішення існуючих проблем.



У 2011 році членом ВУАССОН – громадською організацією «Лицем до лица» в межах проекту «Послуги з УБСПТ – знаємо за що платимо» було розроблено «Порядок залучення громадськості до контролю за наданням послуг з УБСПТ». Однак, депутатською комісією з питань ЖКГ, структурі самоорганізації населення та розвитку павлівно-енергетичного комплексу Одеської міської ради та Департаментом міського господарства Одеської міської ради проект було відхилено «через *недоцільність*».

Отже, однією з причин існування виявлених проблем є *неврахування органами МСВ пропозицій ВУАССОН щодо внесення змін до місцевих НПА, які регламентують діяльність ОСН у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою*.

Наведений вище приклад, а саме мотиви відмови у прийнятті та розгляді Порядку, вказує на *ігнорування органами МСВ проблем, з якими стикаються учасники правовідносин у сфері самоорганізації населення*. Це є другою причиною існування виявлених проблем.

В основному, депутатами Одеської міської ради ОСНи сприймаються як інструмент, за допомогою якого можна впливати на волевиявлення населення під час виборів. Саме через це спостерігається підвищений інтерес до виборів голови ОСНу з боку представників влади.

Передача певних функцій ОСНам «Марсельський» та «Юго-Западний масив» викликано, можливо, бажанням лідерів двох політичних сил в Одеській міській раді, що мають намір балотуватись до Верховної ради України на найближчих виборах, відпрацювати нові технології залучення ОСНів до місцевої політики. Отже, вельми помітним стає *намагання органів та посадових осіб МСВ використати ОСНи у своїх політичних цілях*.

Не зважаючи на наявність рішень про делегування повноважень із передачею частини фінансових ресурсів, Одеська міська рада затвердила бюджет на 2012 рік, в якому *не передбачила передачу фінансових ресурсів* вказаним ОСНам для виконання делегованих повноважень.

Отже, судячи по фактах, міська рада не має, очевидно, наміру реально передавати свої повноваження. Натомість, нею створені передумови для залучення населення для виконання власних повноважень Одеської міської ради у сфері утримання прибудинкових територій та благоустрою на безоплатній основі. Про це, зокрема, свідчить делегування таких повноважень, як «організація благоустрою території», «організація озеленення, охорони зелених насаджень, створення місць відпочинку громадян», «впровадження систем роздільного збирання побутових відходів», «управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності територіальної громади м. Одеси і потребують забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню».

Отже, є правові підстави вимагати від ОСНу виконувати роботи, наприклад, з озеленення території, не забезпечивши при цьому фінансовими ресурсами. Таким чином, міська влада розглядає ОСНи як дешеву робочу силу, яку можна використовувати для виконання повноважень самої ради та її виконавчих органів шляхом проведення суботників та інших подібних заходів.

**За напрямком 6.2 «Механізми реалізації повноважень ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустроєм» експерти визначили такі основні проблеми:**

- 1) Відсутність у більшості керівників ОСНів розуміння реального призначення і реальних можливостей ОСНів;
- 2) Нестача знань та досвіду у членів та лідерів ОСНів для ефективної реалізації повноважень;
- 3) Низький рівень власної відповідальності мешканців за стан ЖКГ та благоустрій своєї території.

**Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 6.2, є:**

- Недостатнє навчання активістів ОСНів;
  - Нераціональне використання лідерами ОСНів професійного потенціалу жителів їх територій;
  - Відсутня послідовна робота з боку ОМС щодо залучення громадськості до вирішення нагальних проблем своїх територій;
  - Недостатня виховна робота ОСНів з підвищення відповідальності мешканців за додержання правил використання ЖКП та благоустрою своєї території
- Закритість окремих ОСНів через їх належність до певних політичних лідерів.

**Обґрунтування:**

Під час проведення фокус-групи із представниками органів МСВ та обласної державної адміністрації зацікавленими особами Одеської міської ради було відзначено, що представники громадськості залучені до утримання житла, забезпечення населення ЖКП та благоустрою через участь у приведенні територій в належний стан (суботники), складання протоколів на порушників Правил благоустрою, підписання актів виконаних робіт з ЖКП.

При цьому представники гуртожитків, в яких створені та діють ОСНі, стверджують, що акти виконаних робіт житлово-експлуатаційні підприємства підписують не в керівників ОСНів, які діють у цих будинках, а у мешканців, не уповноважених на це загальними зборами. Причин такого стану декілька.

По-перше, це **низький рівень власної відповідальності мешканців за стан ЖКГ та благоустрій своєї території**. Саме через це мешканець будинку, знаючи, що послуги не надавались (роботи не виконувались), погоджується підписати Акт.

По-друге це **відсутність у більшості керівників ОСНів розуміння реального призначення і реальних можливостей ОСНів**. Саме з цієї причини керівники ОСНів, дізнавшись про те, що Акти підписують не уповноважені на це особи, не вживають необхідних для цього заходів (листи-нагадування керівникам підприємств про наявність офіційного та легітимного ОСНу тощо).

Дослідження проблем реалізації повноважень ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення ЖКП та благоустрою показало нестачу знань та досвіду у членів та лідерів ОСНів для ефективної реалізації наявних повнова-

жень. Зокрема, в чотирьох гуртожитках міста Одеси створені ОСНи. Вказані будинки не газифіковані, не підключені до центрального опалення. Однак місцева енергопостачальна компанія здійснює відпуск електричної енергії мешканцям цих будинків для побутових потреб за цінами як для газифікованих будинків з централізованим опаленням.

Незважаючи на наявність чіткого механізму застосування «пільгових» тарифів для будинків, в т.ч. гуртожитків, не газифікованих та не підключених до централізованого опалення, протягом всього опалювального сезону мешканцям цих будинків не вдалось досягнути домовленостей з даного питання з енергопостачальною компанією, яка зловживає в даному випадку монополієм становищем.

Серед основних причини існування вказаних проблем слід відзначити наступні:

- Недостатня інформованість керівництва та активу ОСНів про їхні можливості. В місті Одесі просвітницьку роботу з громадськістю щодо ролі, місця та можливостей ОСНів проводить лише ВУАССОН та громадські організації м. Одеси й Одеської області, що входять до складу Асоціації. Робота міської ради та її структурних підрозділів не спрямована на популяризацію громадського руху в м. Одесі.

- Недостатнє навчання активістів ОСНів. Одеською міською радою не проводяться спеціалізовані семінари-тренінги для активістів та керівників ОСНів, а рівень спеціалістів відповідних виконавчих органів МСВ не дозволяє їм надавати кваліфіковану та фахову консультацію. Крім цього, нерідко виникає так званий конфлікт інтересів – посадові особи відстоюють інтереси підприємств-надавачів послуг, а не населення.

- Нераціональне використання лідерами ОСНів професійного потенціалу жителів їх територій. Через недостатню інформованість керівництва та активу ОСНів про можливості цих органів і недостатнє їх навчання лідери ОСНів нераціонально використовують людський потенціал, який в них є у наявності. Тобто, лідери ОСНів здебільшого вбачають свою роль лише в залученні населення до певних заходів та здійсненні контролю дотриманням населенням Правил благоустрою (складання протоколів). Саме в цьому вбачають роль ОСНів і представники влади.

- Відсутня послідовна робота з боку органів МСВ щодо залучення громадськості до вирішення нагальних проблем своїх територій. Невиконання рішень Одеської міської ради від 08.07.2011 № 1069 та № 1070 свідчить саме про відсутність послідовної роботи з боку органів МСВ щодо залучення населення до вирішення нагальних потреб своїх територій.

- Недостатня виховна робота ОСНів з підвищення відповідальності мешканців за додержання правил використання ЖКП та благоустрою своєї території. Як зазначалось вище, органи МСВ не проводять просвітницької роботи серед населення, не залучають його до вирішення проблем територій, через що відповідальність населення знижена: мешканець не має механізму здійснення контролю

лю якості ЖКП, відповідно якість цих послуг низька, що у свою чергу змушує населення реагувати на низьку якість послуг неоплатою за неякісні послуги, тобто спостерігаємо взаємне порушення норм та правил з боку усіх учасників відносин у сфері ЖКП.

***За напрямком 6.3 «Здійснення ОСНами громадського контролю (ГК) за утриманням житла, забезпеченням населення якісними ЖКП та благоустроєм» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Відсутній інструментарій реалізації повноважень ОСНів щодо здійснення ГК у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою;

2) Довгий процес отримання копій документів для оцінки їх відповідності встановленим нормам або потребам;

3) Відсутність у відкритих джерелах інформації щодо роботи колегіальних органів, створених ОМС.

***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 6.3, є:***

- Недостатня відкритість діяльності ОМС та їх актів;
- Формальність взаємодії ОМС з ОСНами;
- Відсутність чіткої системи планування діяльності ОСНів і звітності про їх діяльність.

***Обґрунтування:***

Делегування ОМС повноважень деяким ОСНам по контролю за якістю ЖКП не призводить до самого контролю через *відсутність* у вітчизняному законодавстві *механізму реалізації повноважень ОСНів щодо здійснення ГК у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою*. Враховуючи це, органи МСВ мають самостійно затвердити такий механізм. На жаль, місцева влада відхиляє пропозиції громадськості щодо прийняття такого механізму.

Як відмітили представники ОСНів під час обговорення проблем функціонування ОСНів в м. Одесі, *процес отримання копій документів для оцінки їх відповідності встановленим нормам або потребам занадто довгий*, а іноді такі документи взагалі неможливо отримати. Так, наприклад, керівники ОСНів у гуртожитках по вул. сел. Дзержинського, 10 та 14 стверджують, що на їх запити до КП «ЖКС «Пересипський» щодо надання планів виконання регламентних та ремонтних робіт в їх будинках отримано негативну відповідь з посиланням на те, що підприємство через фінансові складнощі не здійснює планування вказаних робіт.

Розпорядженнями міського голови створюються певні колегіальні органи, наприклад, Комісія з розв'язання проблем мешканців гуртожитків. Однак у відкритих джерелах відсутня жодна інформація про її роботу. Саме відсутність у відкритих джерелах інформації щодо роботи колегіальних органів, створених органами МСВ, викликає недовіру не тільки до органів влади, але й до самих таких колегіальних органів.

## **Серед причин існування вищевказаних проблем можна відмітити такі:**

- Закритість окремих ОСНів через їх належність до певних політичних лідерів – так, ОСН «Марсельський», створений за ініціативою керівника фракції Партії Регіонів в Одеській міській раді, про що він сам у засобах масової інформації неодноразово заявляв.

- Недостатня відкритість діяльності органів МСВ та їх актів. Незважаючи на прийняття Одеською міською радою рішень про делегування повноважень ОСНам «Марсельський» та «Юго-Западний масив», ані на офіційному сайті міста Одеси, ані в газеті Одеської міської ради «Одесский вестник» немає інформації щодо реалізації цих рішень.

- Формальність взаємодії органів МСВ з ОСНами. Одеською міською радою створено управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення. Однак робота цього виконавчого органу МСВ переважно обмежується відвіданням загальних зборів ОСНів, отриманням від них звітів та фінансуванням утримання паспортистів.

- ОСНи не розглядаються місцевою владою як представники членів територіальної громади, які відстоюють інтереси саме мешканців, а не влади. Натомість, ОСНи сприймаються владою як волонтери, довірені особи, за допомогою яких влада впливає на населення. Про це свідчать вислови окремих представників районних адміністрацій, які під час обговорення проблем ОСНів відзначали, що ОСНи потрібні для того, щоб складати протоколи на мешканців, організувати їх на санітарну очистку територій, для збирання грошей на певні заходи тощо.

- На жаль ОСНи владою сприймаються не як інструмент громадського контролю. Через це відсутня чітка система планування діяльності ОСНів і звітності про їх діяльність. Наприклад, Одеська міська рада не заслуховує звіти керівників ОСНів щодо виконання ними делегованих повноважень. Слід припустити що причиною цього є розуміння депутатського корпусу того, що з їх боку не виконані зобов'язання щодо передачі ресурсів для реалізації цих повноважень.

## **7. Проблеми інформаційного забезпечення діяльності ОСНів**

### **Основні проблеми у досліджуваній сфері:**

Від рівня того, наскільки жителі міста та ЗМІ мають повну, доступну та достовірну інформацію про сутність та діяльність ОСНів, які представляють права та інтереси громадян за місцем проживання, залежить розвиток ОСНів в цілому. Недостатнє інформаційне забезпечення в цій сфері спричиняє брак підтримки ОСНів як з боку громадян, так і з боку органів влади та бізнес-структур.

### **Масштаб проблеми**

**Жорсткість:** Ця проблема зачіпає інтереси членів та активістів більше 50 ОСНів м. Одеси, ініціативних груп щодо створення нових ОСНів та представників органів МСВ, які зацікавлені в розвитку ОСНів. Це загалом біля 2 000 осіб.

**Чисельність:** Від рівня того, наскільки жителі міста та ЗМІ мають повну, доступну та достовірну інформацію про сутність та діяльність ОСНів, які пред-

ставляють права та інтереси громадян за місцем проживання, залежить розвиток ОСНів в цілому. Недостатнє інформаційне забезпечення в цій сфері спричиняє брак підтримки ОСНів як з боку громадян, так і з боку органів влади та бізнес-структур.

**Резонансність:** На проблему вказують не тільки лідери ОСНів, а й керівництво Управління, зокрема, заступник начальника Управління під час фокус-групи аргументував ситуацію тим, що ОСНі не мають звички інформувати управління та ЗМІ про свої заходи, а начальник Управління неодноразово наголошував на необхідності навчання активу ОСНів навичкам роботи з Інтернет.

### **Основні напрямки дослідження проблем в обраній сфері**

1. Реалізація заходів у сфері інформування, передбачених Програмами розвитку органів самоорганізації населення у м. Одесі; обсяг, якість реалізації зазначених заходів, їх фінансування.

2. Аналіз публікацій щодо діяльності ОСНів та новин у цій сфері: на офіційному сайті Одеської міської ради, в газеті «Одеський вестник», аналіз інформаційних приводів.

3. Аналіз діяльності громадських організацій щодо інформаційного забезпечення діяльності ОСНів і системи самоорганізації населення.

4. Діяльність самих ОСНів щодо поширення інформації про свою діяльність та налагодження зв'язків з громадськістю.

***За напрямком 7.1 «Реалізація заходів у сфері інформування, передбачених Програмою розвитку ОСНів у м. Одесі; обсяг, якість реалізації зазначених заходів, їх фінансування» експерти визначили такі основні проблеми:***

1) Низький ступінь реалізації, ефективності та доцільності завдань щодо інформаційно-методичного забезпечення діяльності ОСНів, передбачених пунктом 4 Програми

#### ***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 7.1, є:***

- 1) Брак ресурсів, коштів для реалізації інформаційних заходів;
- 2) Відсутність потрібних навичок у активістів ОСНів та працівників управління;
- 3) Недостатнє розуміння значення висвітлення діяльності ОСНів їх активістами та працівниками органів МСВ.

***За напрямком 7.2 «Аналіз публікацій щодо діяльності ОСНів та новин у цій сфері: на офіційному сайті Одеської міської ради, в газеті «Одесский вестник», аналіз інформаційних приводів» експерти визначили такі основні проблеми:***

- 1) Низька якість інформаційних повідомлень, відсутність цікавих приводів;
- 2) Низький рівень зацікавленості ЗМІ у висвітленні цих питань, новин.

#### ***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 7.2, є:***

1) Відсутність потрібних навичок у активістів ОСНів та працівників управління, недостатнє розуміння значення інформування.

2) Відсутність «бренду» в ОСНу, загальної стратегії комунікацій, медіа-планування.

**За напрямком 7.3 «Аналіз діяльності громадських організацій щодо інформаційного забезпечення діяльності ОСНів і системи самоорганізації населення» експерти визначили такі основні проблеми:**

1) Низький рівень зацікавленості ЗМІ у висвітленні новин від громадських організацій.

**Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 7.3, є:**

- Низький рівень затребуваності громадянами та ЗМІ інформації про ОСНи;
- Відсутність доступу у активістів ОСНів та людей, причетних до їхньої діяльності, до потрібних інформаційних каналів, мережі Інтернет.

**За напрямком 7.4 «Діяльність самих ОСНів щодо поширення інформації про свою діяльність та налагодження зв'язків з громадськістю» експерти визначили такі основні проблеми:**

1) Невиконання більшістю ОСНів вимог щодо призначення у своєму складі відповідальних осіб за інформаційне забезпечення діяльності ОСНу;

2) Низька якість інформаційних повідомлень, відсутність цікавих приводів.

**Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 7.4, є:**

1. Відсутність мотивації у активістів ОСНів та працівників управління, недостатнє розуміння ними значення інформування;

2. Брак ресурсів, коштів для реалізації інформаційних заходів;

3. Майже повна відсутність наочних засобів інформування громади (стендів, оголошень).

**Обґрунтування причин за усіма вказаними напрямками п. 7:**

**Низький ступінь реалізації, ефективності та доцільності завдань щодо інформаційно-методичного забезпечення діяльності ОСНів, передбачених пунктом 4 Програми**

Пунктом 4 Програми розвитку органів самоорганізації населення у м. Одесі на 2008-2011 рр., прийнятою рішенням Одеської міської ради № 2088-V від 21.12.2007 (далі – Програми), були передбачені «Завдання щодо інформаційно-методичного забезпечення діяльності ОСНів», а саме:

4.1. При відповідності фінансового забезпечення проведення цілеспрямованих соціально-діагностичних досліджень по виявленню та оцінці пріоритетних соціальних проблем жителів мікрорайонів, де діють органи СОН;

4.2. Сприяння створенню кожним органом СОН інформаційного банку даних про територію своєї діяльності;

4.3. У структурі кожного органу СОН передбачити спеціальний підрозділ (виконавця), відповідального за організацію інформаційної діяльності органу СОН, зокрема підготовку в «Сусідський вісник» та в інші ЗМІ м. Одеси матеріалів про діяльність цього органу та інші події з життя мікрорайону;

4.4. В арсеналі кожного органу СОН передбачити технічні й організаційні засоби для інформування жителів його території про діяльність органу СОН (друкарські або тиражовані інформаційні матеріали, оголошення і т.д.), а також засоби зворотного зв'язку органу СОН з населенням за допомогою листів, особистого прийому, зустрічей з людьми по місцю їх проживання;

4.5. Проводити в м. Одесі Всеукраїнські конференції з актуальних проблем самоорганізації населення.

В ході виконання Програми Одеська міська рада приймала рішення щодо внесення змін та доповнень до її змісту та обсягу фінансування заходів, в результаті чого пункт 4 Програми зазнав таких змін:

- Після внесення змін та доповнень до Програми рішенням від 09.04.2009 №4112-V залишилися тільки пп. 4.2, 4.3. та пп. 4.4, а рішенням Одеської міської ради від 08.04.2011 № 536-VI пп. 4.2 також було вилучено. Фінансування цих заходів склало 13% від загальних видатків Програми.

- Рішенням Одеської міської ради від 09.04.2009 № 4112-V було вилучено зі списку виконавців заходів громадські організації: Одеський суспільний інститут соціальних технологій та Міську Асоціацію сприяння самоорганізації населення.

- В цьому ж рішенні п. 4.3 отримав доповнення: «Оформити інформаційні стенди для кожного органу СОН», на що було передбачено фінансування в 2009 р. – 55 тис. грн., в 2010 – 66 тис. грн., в 2011 р. – 79,2 тис. грн. Але в 2010 та 2011 рр., як і в 2008 р. по цьому пункту кошти взагалі не виділялися.

- Рішенням Одеської міської ради від 09.04.2009 № 4112-V також було передбачено фінансування на виконання заходів згідно п.4.4: в 2009 р. – 132,1 тис. грн., в 2010 р. – 158,5 тис. грн, в 2011 р. – 190,2 тис. грн. В 2009 році сума була скорочена до 61 тис. грн; 2010 році – 53,3 тис. грн; в 2011 році – 182,9 тис. грн.

- Звіт управління Одеської міської ради з питань взаємодії з ОСНами (далі – Управління) щодо реалізації Програми свідчить, що фактично в 2009 р. було витрачено на ці заходи 37,4 тис. грн., в 2010 р. – 53 тис. грн., в 2011 р. – 129,1 тис. грн. Загалом цей пункт був виконаний на 76 %. Кошти надавалися усім ОСНам мікрорайонного та квартального рівнів, зареєстрованим як юридичні особи.

- По виконанню обох підпунктів (4.3. та 4.4) Програми Управління в 2010 р. сплачувало кредиторську заборгованість за 2009 рік у розмірі 55 тис. грн та 23,6 тис. грн відповідно.

Треба зазначити, що в 2008 році на виконання заходів по п. 4 Програми кошти взагалі не виділялися. А наприкінці 2008 року в Управлінні, яке подає на розгляд Одеської міської ради проекти змін та доповнень до Програми, змінився начальник.

У Програмі розвитку ОСНів у м. Одесі на 2012-2015 рр., затвердженій рішенням Одеської міської ради від 23.12.2011 № 1630-VI, зміст розділу «Завдання щодо інформаційно-методичного забезпечення діяльності ОСНів» ще більше звужився. В ньому залишилися тільки такі заходи: «Передбачення технічних та



організаційних засобів для інформування мешканців на території діяльності органів СОН про їх роботу (друковані або тиражовані інформаційні матеріали, бюлетені, оголошення і т.д.). Забезпечення органів СОН канцелярським приладдям». На виконання цих заходів передбачається: в 2012 р. – 139,2 тис. грн, в 2013 р. – 150,3 тис. грн, в 2014 р. – 160,9 тис. грн, в 2015 р. – 170,5 грн. Це суттєво звужує роботу органів влади щодо сприяння інформаційному забезпеченню діяльності ОСНів.

Але суттєвим доповненням у новій Програмі у порівнянні з попередньою стало те, що «*підсумковий звіт про виконання Програми управління з питань взаємодії з ОСНами Одеської міської ради публікує у засобах масової інформації та розміщує на офіційному сайті м. Одеси в місячний строк після виконання Програми.*

***Низька якість інформаційних повідомлень, відсутність цікавих приводів, низький рівень зацікавленості ЗМІ у висвітленні цих питань, новин.***

**Офіційний сайт міста Одеси <http://www.odessa.ua>** адмініструється департаментом інформаційної політики та зв'язків з громадськістю Одеської міської ради. Його робота, які і інші напрями діяльності департаменту, регулюються щорічною Міською програмою підтримки інформаційної сфери м. Одеси. До тексту таких програм жодного року не попало навіть згадування про ОСНи.

Сайт є досить розвинутим, по даним різних рейтингів офіційних сайтів міст України він зазвичай займає місце в першій десятці за показниками якості, наповненості та зручності. Сайт добре індексується пошуковими системами.

Початком активної роботи сайту можна вважати 2007 рік. На сьогодні за добу на головній сторінці сайту «Новини» розміщується в середньому біля 8-10 публікацій.

- Так, в 2007 році щодо діяльності ОСНів або політики щодо них на сайті в рубриці «Новини» вийшло 5 публікацій, одна з яких – про рішення ОМС, одна – Правила створення ОСНів в м. Одесі;

- в 2008 році на цю тематику вийшли 4 публікації, одна з яких – щодо рішення ОМС;

- в 2009 р. – 14 публікацій, 7 з яких – про нагородження лідерів ОСНів органами міської влади та міським головою;

- в 2010 р. – 11 публікацій;

- в 2011 р. – 8 публікацій, одна з яких – текст звіту Одеського міського голови перед громадою;

- в 2012 р. (січень-березень) – 3 публікації.

Щодо загального змісту публікацій на сайті міста, присвячених діяльності ОСНів та політики в цій сфері: зі всіх публікацій: 48% – інформують про заходи за участю ОСНів, організованих органами влади або громадськими організаціями, 19% – про нагородження та відзнаки лідерів ОСНів 16,5% – про рішення ОМС, які стосуються ОСНів, і лише 16,5% – про діяльність ОСНів.

Оцінка авторами публікацій діяльності ОСНів, особисто лідерів ОСНів, політики в цій сфері переважно нейтральна або позитивна.

Крім того, на сайті є розділ про управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення, який окрім інформації про керівництво, функції та права, контактні дані, положення про управління містить всі контактні дані легалізованих ОСНів м. Одеси, Правила створення ОСНів в м. Одесі, тексти обох Програм розвитку органів самоорганізації населення у м. Одесі.

Також на сайті в розділі «Міський голова» серед «Основних напрямків соціально-економічного розвитку міста Одеса на 2005-2015 роки» зазначаються:

- реалізація закріплених Конституцією України і чинним законодавством прав в частині, щодо наділення органам самоорганізації населення окремих власних повноважень органів МСВ і передачі ним коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення таких повноважень;

- вирішення проблем, що виникають в процесі застосування чинного законодавства, що регулює створення і діяльність органів самоорганізації населення ... спільно з народними депутатами України, вибраними від м. Одеси і Одеської області;

- подальший розвиток органів самоорганізації населення на основі соціального замовлення громадських та інших некомерційних організацій міста.

**Газета «Одеський вісник»** виходить 4 рази на тиждень, розповсюджується за підпискою та безкоштовно – серед органів МСВ та ветеранів. Головний редактор – Григорій Кваснюк, призначений наприкінці 2010 р. Його діяльність на цій посаді постійно отримує гостру критику з боку ЗМІ та громадян. Зокрема, сайт газети <http://www.odvestnik.com.ua> взагалі не працював впродовж 2 місяці в 2011 р. через несплату редакцією послуг за хостинг, а інформація на сайті, починаючи з липня 2011, досі не оновлювалася! Тираж газети за рік значно знизився і наразі складає біля 2 500 екз. На інформаційний запит Асоціації редакція на момент написання звіту відповіді не надала.

Відповідальними за публікації про діяльність ОСНів та політику в цій сфері в газеті є відділ міських новин та роботи ради (начальник – Надія Супранович), а також заступник головного редактора Олесь Супранович. По інформації ОСНів та НГО, ці співробітники зазвичай добре йдуть на контакт, відвідують заходи, що проводяться за участю або за ініціативою ОСНів та адекватно висвітлюють їх на сторінках газети.

- Так, у 2007 році щодо діяльності ОСНів або політики щодо них в газеті вийшло 7 публікацій, в 3 з яких ОСНи згадуються в контексті іншої теми.

- В 2008 році на цю тематику вийшли 13 публікацій, в 3 з яких ОСНи згадуються в контексті іншої теми.

- В 2009 р. – 14 публікацій, в 6 з яких – ОСНи згадуються в контексті іншої теми.

- В 2010 р. – 32 публікації, в 9 з яких – ОСНи згадуються в контексті іншої теми.

- В 2011 р. – лише 8 публікацій, з яких – 2 оголошення про проведення ОСНами конференцій жителів, в 2 – ОСНи згадуються в контексті іншої теми.

- В 2012 р. (січень-березень) – 6 публікацій, в одній з яких – ОСНи згадуються в контексті іншої теми.

Тобто, під інформаційної активності щодо ОСНів як в газеті, так і на сайті в цій сфері приходиться на 2009 та, особливо, на 2010 роки, а в 2011-2012 роках відбувся суттєвий спад кількості тематичних публікацій в газеті «Одесский вестник». Але на початку 2012 року ситуація все ж таки почала покращуватися, частота виходу публікацій щодо ОСНів збільшилася.

Щодо загального змісту публікацій, присвячених діяльності ОСНів та політики в цій сфері. Зі всіх публікацій:

- 35% – інформують про поточну діяльність самих ОСНів або організовані ними заходи,

- 26,25% – про заходи за участю ОСНів, організованих органами влади або громадськими організаціями, 13,75% – про звітно-виборчі конференції ОСНів,

- 8,75% – про нагородження та відзнаки лідерів ОСНів,

- 7,5% – інтерв'ю з керівниками органів МСВ, де вони інформують про взаємодію з ОСНами,

- 7,5% – про рішення ОМС, які стосуються ОСНів,

- 1,25 % – про скандальні ситуації, пов'язані з ОСНами.

Оцінка авторами публікацій діяльності ОСНів, особисто лідерів ОСНів, політики в цій сфері переважно нейтральна або позитивна.

Треба зазначити, що інші міські ЗМІ ще рідше торкаються теми діяльності ОСНів, ніж офіційні.

### ***Низький рівень зацікавленості ЗМІ у висвітленні новин від громадських організацій***

Одеською громадською організацією «Лицем до лица» за творчої підтримки Одеського суспільного інституту соціальних технологій з 2004 року щомісячно видається 10-тисячним тиражем благодійна газета «Сусідський вісник» (до червня 2006 року випускалася як інформаційний бюлетень), формат – від А3 до А2. Має за мету просвіту громадян щодо можливостей їхньої самоорганізації, впливу на рішення влади, управління містом та реформування, захисту своїх прав, а також привертання уваги до ситуацій порушення цих прав. Висвітлює переважно діяльність ОСНів не тільки в Одесі, а й в інших регіонах та країнах, питання їх розвитку та взаємодії з органами влади, різноманітні громадські ініціативи, події в соціальній сфері, розглядає проблеми місцевого розвитку.

ОМГО „Лицем до лица” безкоштовно розповсюджує газету через майже всі ОСНи міста Одеси, громадські організації, житлово-комунальні установи, управління міської ради, установи соціального захисту, волонтерів організації. Вони в свою чергу розповсюджують газету серед населення. Також газету отри-

мують керівники багатьох структур міської ради. Але основною цільовою аудиторією газети є активісти та волонтери ОСНів та громадських організацій. До пересічних громадян міста вона майже не доходить.

ОМГО „Лицем до лица”, ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», Одеський суспільний інститут соціальних технологій завжди активно висвітлюють в ЗМІ та Інтернеті свою діяльність щодо розвитку самоорганізації населення та заходи, в яких беруть участь представники ОСНів: семінари, тренінги, щорічні міські конференції з питань розвитку ОСНів, круглі столи тощо. Зокрема, в 2008 р. ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» та ОМГО „Лицем до лица” створили та до цього часу адмініструють всеукраїнський веб-сайт <http://samoorg.com.ua>, цілковито присвячений розвитку та діяльності ОСНів.

В 2011 р. в межах Шостої міської конференції ОСНів м. Одеси за участю представників ОСНів, НУО, органів влади, науковців було проведено першу публічну Виставку досягнень ОСНів м. Одеси, в межах якої були виготовлені 14 інформаційних стендів про діяльність та здобутки кращих одеських ОСНів, вони були розташовані в фойє міської ради з вільним доступом. Виставка та конференція широко висвітлювалися у ЗМІ.

В 2011 р. Одеський суспільний інститут соціальних технологій в межах діяльності Центру організаційно-методичної підтримки ОСНів провів семінар для активістів ОСНів щодо навчання основними навичками користування комп'ютером та мережею Інтернет (ведуча – керівник відділу управління проектами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» Г. Трепалюк). До цього в межах програм інших семінарів та тренінгів, робочих зустрічей Центру неодноразово наголошувалося на необхідності налагодження ОСНом інформування про свою діяльність.

### ***Низька якість інформаційних повідомлень, відсутність цікавих приводів***

У відповіді Управління на інформаційний запит ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» зазначається, що за 2008-2011 рр. власний інформаційний банк даних про територію своєї діяльності створили 15 ОСНів. А також виконавцями, відповідальними за інформаційну діяльність в усіх ОСНах, є голови комітетів та секретарі. Тобто окремої особи, яка би цим займалася, немає.

В самому Управлінні також не передбачено окремого співробітника, який би відповідав за інформаційне забезпечення діяльності Управління та ОСНів.

Інформаційними приводами щодо діяльності ОСНів зазвичай становляться: нагородження, відзнаки лідерів ОСН міською владою, урочисті заходи, святкування, організовані ОСНами, конференції, круглі столи, громадські слухання за участю активу ОСНів, звітно-виборчі конференції жителів мікрорайонів, де діють ОСНи, і значно рідше – поточна діяльність ОСНів.

***Фактори, які заважають вільному доступу та популяризації інформації про сутність та діяльність ОСНів в м. Одесі***

1. Низький рівень зацікавленості ЗМІ у висвітленні соціальних питань, новин, через те, що розміщення не приносить прибутку і не вважається цікавим для аудиторії матеріалом (прес-релізи від НГО вважаються рекламним матеріалом);
2. Низький рівень затребуваності громадянами інформації про ОСНі через незрозуміння користі, яку вони приносять;
3. Відсутність потрібних знань, навичок у активістів ОСНів та працівників управління з питань взаємодії з ОСНами;
4. Відсутність «бренду» в ОСНУ, загальної стратегії комунікацій, медіа планування;
5. Відсутність доступу у активістів ОСНів та людей, причетних до їхньої діяльності, до потрібних інформаційних каналів, мережі Інтернет;
6. Низька якість інформаційних повідомлень, відсутність цікавих приводів;
7. Неефективність заходів, передбачених Програмами сприяння розвитку ОСН;
8. Погіршення інформаційного обміну ОСНів з громадськими організаціями;
9. Брак коштів, інших ресурсів для реалізації інформаційних заходів;
10. Відсутність наочних засобів інформування громади (стенди, оголошення);
11. Неадекватне сприйняття громадянами ролі ОСНів у житті громади.

### ***Висновки щодо проблем у сфері інформаційного забезпечення діяльності ОСНів***

- В процесі реалізації Програми розвитку органів самоорганізації населення у м. Одесі на 2008-2011 рр. кількість заходів щодо виконання завдань щодо інформаційно-методичного забезпечення діяльності ОСН зменшилася з п'яти до двох у 2011 р., суттєво зменшено було і фінансування заходів, а також з числа виконавців заходів були вилучені громадські організації.

- Згідно звітуванню управління по виконанню одному з підпунктів Програми («у структурі кожного органу СОН спеціальний підрозділ (виконавця), відповідальний (відповідального) за організацію інформаційної діяльності органу СОН. Оформлення інформаційних стендів для кожного органу СОН») все, що було реалізоване: виготовлення в 2009 р. та розміщення в приміщеннях ОСНів інформаційних стендів для зареєстрованих ОСНів, на що було витрачено з міського бюджету 55 тис. грн.

- Згідно звіту Управління, для виконання другого з підпунктів Програми («в арсеналі кожного органу СОН технічні та організаційні засоби для інформування мешканців про його діяльність (друкарські або тиражовані інформаційні матеріали, бюлетені, оголошення і та ін.), а також засоби зворотного зв'язку органу СОН з населенням за допомогою листів, особистого прийому, зустрічей з

громадянами за місцем їх проживання»), передбачалось освоєння коштів у розмірі 357,2 тис. грн. Тільки 76 % з цих коштів було витрачено.

- Лідери ОСНів рідко інформують управління та ЗМІ про публічні або масові заходи, що проводяться ними, і які могли б стати інформаційними приводами, або ж інформація є неповною. Це демонструє нерозуміння активістами значення такого інформування.

- В Програмі розвитку органів самоорганізації населення у м. Одесі на 2012-2015 рр. зміст розділу «Завдання щодо інформаційно-методичного забезпечення діяльності ОСНів» ще більше звузився. Він включає тільки «Передбачення технічних та організаційних засобів для інформування мешканців на території діяльності органів СОН про їх роботу (друковані або тиражовані інформаційні матеріали, бюлетені, оголошення і т.д.). Забезпечення органів СОН канцелярським приладдям».

- За 2008-2011 рр. власний інформаційний банк даних про територію своєї діяльності створили 15 ОСНів.

- Не виконано більшістю ОСНів вимог щодо призначення у своєму складі відповідальних осіб за інформаційне забезпечення діяльності ОСНУ. Виконавцями, відповідальними за інформаційну діяльність в усіх ОСНах є голови комітетів та секретарі, тобто немає окремої особи, яка би цим займалася.

- В самому управлінні також не передбачено окремого співробітника, який би відповідав за інформаційне забезпечення діяльності управління та ОСНів.

- Міською програмою підтримки інформаційної сфери м. Одеси, що приймається щорічно, інформування про діяльність ОСНів не передбачено.

- Загалом діяльність органів МСВ щодо інформаційного забезпечення діяльності ОСНів носить однобокий характер (безпосереднє інформування громадян), недооцінюється роль ЗМІ в цьому процесі, не проводиться відповідне навчання активу ОСНів, неналагоджена система передачі інформації між ОСНами та органами МСВ.

- Загальний відсоток публікацій стосовно ОСНів на головній рубриці сайту «Новини» досить низький, враховуючи велику кількість новин на інші теми.

- 48% з цих публікацій на сайті інформують про заходи за участю ОСНів, організованих органами влади або громадськими організаціями, 19% – про нагородження та відзнаки лідерів ОСНів 16,5% – про рішення ОМС, які стосуються ОСНів, та лише 16,5% – про діяльність самих ОСНів.

- В редакції офіційної газети Одеської міської ради «Одеський вісник» є відділ, в обов'язки якого входить розміщення публікацій про діяльність ОСНів.

- Загальна кількість публікацій в газеті на цю тему за 2007-2012 рр. майже в 2 рази більше (80) ніж на офіційному сайті міста Одеси (46), але в 2011 році після зміни головного редактора газети відбувся різкий спад кількості публікацій. На початку 2012 року частота публікацій децю збільшилася.

- З публікацій в газеті: 35% – інформують про поточну діяльність самих ОСНів або організовані ними заходи, 13,75% – про звітно-виборчі конференції

ОСНів, 26,25% – про заходи за участю ОСНів, організованих органами влади або громадськими організаціями, 8,75% – про нагородження та відзнаки лідерів ОСНів, 7,5% – інтерв'ю з керівниками органів МСВ, де вони інформують про взаємодію з ОСНами, 7,5% – про рішення ОМС, які стосуються ОСНів, 1,25 % – про скандальні ситуації, пов'язані з ОСНами.

- Загалом, в місті Одесі інформаційна політика стосовно діяльності ОСНів передбачає позитивне або нейтральне висвітлення офіційними ЗМІ діяльності тих ОСНів, які є лояльними до влади. Але відсутність цікавих приводів та неінформування ЗМІ про наявні приводи з боку ОСНів спричиняє малу кількість відповідних публікацій.

- Взаємодії з іншими ЗМІ ОСНам заважає низька професійна підготовка активу.

- Для активу ОСНів та зацікавлених осіб ОМГО «Лицем до лица» щомісячно або раз на 2 місяці випускається благодійна газета «Сусідський вісник» з новинами в сфері самоорганізації населення, але до широкого загалу вона не надходить.

- Більшість з керівників ОСНів Одеси не мають навичок роботи з Інтернетом, а деякі не вміють навіть користуватися комп'ютером.

## **8. Проблеми кадрового забезпечення ОСНів, навчання активу та розвитку методичної бази руху самоорганізації**

*За напрямком 8.1 «Кадрове забезпечення руху самоорганізації, навчання членів ОСНів» експерти визначили такі основні проблеми:*

1) Значну частину активу ОСНів складають пенсіонери, яким через свій вік і усталені звички буває важко перебудуватись і виконувати свої організаторські функції.

2) Неграмотні та недосвідчені лідери ОСНів дискредитують рух і позбавляють людей на місцях можливості скористатися потенціалом ОСНів для вирішення своїх проблем.

3) Система обрання керівництва ОСНів через конференцію дає можливість політичним або комерційним структурам «ставити» своїх осіб через маніпуляцію суспільною думкою.

4) Відсутність оплати праці керівників та секретарів ОСНів заважає залучати на ці посади молодих працездатних осіб.

*Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 8.1, є:*

- Не вирішені належним чином питання фінансового забезпечення діяльності керівників ОСНів, через що особи працездатного віку не можуть присвятити себе роботі у цих органах;

- Не завжди лідери самоорганізації до кінця розуміють усіх можливостей ОСНів і обмежуються тими невеликими повноваженнями, які їм по силах;

- Зазвичай слабо організоване навчання членів ініціативних груп та активістів самоорганізації через нестачу ресурсних можливостей, кваліфікованих викладачів та методичної літератури;

- Неврахування при обранні персонального складу та керівництва ОСНів характеру їх майбутньої діяльності;

- Побудова поточної діяльності ОСНів без врахування їх спеціалізації та кооперування;

- Недооцінка представниками влади значення оплати праці для покращення кадрового складу ОСНів.

### ***Обґрунтування:***

#### **Вікові особливості особового складу ОСНів**

В переважній більшості членами одеських ОСНів стають особи похилого віку. Люди працездатного віку, особливо молодь, не проявляють особливої зацікавленості у роботі в ОСНах, оскільки зазвичай ця робота виконується безоплатно або за досить обмежену заробітну плату, яка на сьогоднішній день є неконкурентноздатною. Ця ситуація є досить загрозливою та може з часом призвести до затухання у перспективі руху самоорганізації в Одесі та в інших містах.

#### **Слабка професійна підготовка керівників та членів ОСНів**

Сучасні умови вимагають від керівників та членів ОСНів мати певний мінімум знань, необхідних для якісного виконання своїх обов'язків. Зокрема, це стосується знань у галузі юриспруденції, бухгалтерського обліку, діловодства, соціальної роботи тощо. На жаль, у переважній більшості керівники ОСНів м. Одеси не отримують від місцевої влади та її виконавчих органів таких знань та навичок, що негативно впливає на ефективність виконання ними своїх повноважень. Однак задекларовані в програмах розвитку самоорганізації населення навчання керівного складу здебільшого виконуються раніше вже згаданими громадськими структурами. Лише за період з 2008 по 2011 роки цими об'єднаннями було проведено понад 40 круглих столів, семінарів та тренінгів в рамках яких було надано методичну літературу та підвищено рівень знань понад 500 учасникам.

#### ***За напрямком 8.2 «Методична база створення та діяльності ОСНів» експерти визначили такі основні проблеми:***

- 1) Не вистачає методичної літератури з питань створення та діяльності ОСНів для використання активістами руху та членами ініціативних груп.

- 2) Не вирішені на належному рівні питання насичення навчальних курсів у системі підготовки і підвищення кваліфікації службовців питаннями самоорганізації.

#### ***Причинами існування проблем, виявлених за напрямком 8.2, є:***

- Недостатні пріоритети у грантодавачів та грантоотримувачів з питань самоорганізації;



- Не вистачає цілеспрямованої роботи у системі ВУАССОН з розробки та адаптації до місцевих умов методичної літератури.

### **Обґрунтування:**

#### **Слабкий рівень методичної підтримки діяльності ОСНів**

В переважній більшості населених пунктів спостерігається достатньо слабкий рівень методичної підтримки ОСНів. Значною мірою це може бути обумовлено різними причинами (в залежності від місцевих особливостей), зокрема: відсутність бажання у органів місцевої влади стимулювати процес розвитку ОСНів; відсутність фахівців належного рівня кваліфікації, здатних розробити методичні рекомендації з означеного питання з огляду на місцеві особливості. Там же, де видані методичні рекомендації, вони, як правило, стосуються лише початкового етапу – етапу створення ОСНів.

Методичні розробки інших питань діяльності ОСНів, як це було зроблено, наприклад, в Одесі (розробки з питань організації діяльності, ліквідації ОСНів, делегування ним повноважень органами МСВ, фінансів та майна, діловодства в ОСНі тощо), в Україні фактично відсутні. Однак тут треба зауважити, що розроблені та безкоштовно розповсюджені методичні посібники не випускаються за рахунок цільової програми по розвитку самоорганізації в Одесі або за рахунок бюджету. Розробниками таких особливо важливих для ОСНів методичних матеріалів є: ОМГО «Лицем до лица», Одеський суспільний інститут соціальних технологій та Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення».

#### **Відсутність в Одесі фінансової підтримки періодичного спеціалізованого видання для ОСНів**

Відсутність фінансування такого роду видання стримує процес інформування населення про роботу ОСНів. Однак така ситуація не стримує громадські об'єднання і, зокрема, ОМГО «Лицем до лица». Вже протягом 8 років редакційна колегія за власний кошт розробляє та безкоштовно розповсюджує газету «Сусідський вісник» в рамках якої інформує населення Одеси про діяльність ОСНів та їх досягнення. Більша частка тиражу газети, яка складає 10 000 примірників, розподіляється між органами СОН (від 100 до 600 прим. на кожний орган СОН у залежності від чисельності мешканців на його території). Активісти органу СОН у свою чергу розповсюджують газету безпосередньо серед населення та під час особистого прийому громадян. Частина тиражу направляється в Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради.

Залишок тиражу розподіляється між найбільш активними громадськими організаціями, житлово-комунальними установами, установами соціального захисту, з якими налагоджений контакт. У цих закладах газету розповсюджують під час прийому громадян. Також газету отримують також керівники структурних підрозділів виконавчих органів міської ради.

Виявлено, що в окремих випадках органи МСВ стають заручниками ситуації, коли органи державної влади, зокрема, Кабінет Міністрів України, недостат-

ньо оперативно забезпечує виконання покладених на нього обов'язків щодо створення умов для формування і діяльності ОСНів, а також у дотичних сферах.

Проведений аналіз діяльності органів МСВ м. Одеси у розрізі виконання положень Закону «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» засвідчив дві протилежні тенденції. З одного боку, наявні намагання органів МСВ міста та їхніх посадових осіб сприяти інтенсифікації процесу вирішення завдань, які випливають із норм Закону.

До позитивних моментів також слід віднести інтенсифікацію процесу прийняття гуртожитків до комунальної власності міста.

На підставі проведеного аналізу загальнодержавних нормативно-правових актів, які регламентують питання приватизації житла мешканцями гуртожитків, а також практики їх застосування органами МСВ (на прикладі міста Одеси), доцільно внести пропозиції Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України щодо удосконалення вказаних вище Закону та підзаконних актів.

Одним із чинників, який дуже суттєво вплинув на сучасний стан гуртожитків, стала економічна криза в Україні як складова світової кризи. Саме вона призвела до зменшення реальних можливостей органів МСВ вирішувати питання підготовки гуртожитків до приватизації (через брак коштів на виконання технічної документації на будинки), а також майже повної неможливості відремонтувати хоча б основні складові їх життєзабезпечення.

Другим не менш важливим чинником є те, що майже жоден з представників громадськості та органів МСВ не був юридично обізнаний у сфері приватизації житла в гуртожитках та не мав досвіду роботи у цій сфері. Усі вони потребували усних консультацій, щоб підвищити рівень свій обізнаності в означеній сфері.

Певною мірою на перебіг подій у сфері досліджуваної проблеми вплинули і зовнішні політичні чинники. Це, зокрема, вибори Президента України та кадрові зміни, що відбулися після сформування нового Уряду і керівництва місцевих органів виконавчої влади. А також місцеві вибори, які істотно змінили склад посадовців.

Далася взнаки і значна психологічна інерція більшості керівників та виконавців, що працюють у сфері приватизації в органах МСВ, які нечітко уявляли собі ані повноваження, ані реальні можливості громадськості впливати на стан справ у цій сфері, зокрема шляхом громадського контролю. Переконавання цих представників владних органів теж потребує чимало зусиль та часу.

## ПОЛЕ ПРОБЛЕМ У СФЕРІ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В МІСТІ ОДЕСИ

Складові місцевої політики у сфері самоорганізації	Основні напрямки в обраній сфері	Основні проблеми в обраному напрямку	Причини існування виявлених проблем
1. Статус та законодавче забезпечення діяльності ОСНів і розвитку самоорганізації у місті	1.1. Нормативна регламентація створення і функціонування ОСНів у м. Одесі	1) Застарілі місцеві локальні НПА; 2) Відсутність системності у локальних НПА; 3) Дублювання в локальних актах норм Закону України «Про органи самоорганізації населення».	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відсутність у законодавстві єдиної теорії про природу місцевого самоврядування, а отже – і підходів до нормативно-правової регламентації органів самоорганізації населення;</li> <li>• Відсутність відстеження змін у національному законодавстві та коригування локальних НПА;</li> <li>• Статут територіальної громади м. Одеси було прийнято пізніше, ніж основні рішення міської ради про ОСН;</li> <li>• Небажання чиновників місцевого самоврядування сприяти розвитку інститутів локальної демократії.</li> </ul>
	1.2. Аналіз відповідного зарубіжного досвіду у сфері самоорганізації населення	1) Утруднений доступ до зарубіжних інформаційних джерел; 2) Наявність мовного бар'єру.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Низький відсоток активістів самоорганізації, які володіють іноземною мовою;</li> <li>• Низький рівень обізнаності активістів із особливостями</li> </ul>

			<p>місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства у зарубіжних країнах, що ускладнює пошук необхідної інформації;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостатня увага до питань перекладу, видання і розповсюдження інформації про зарубіжний досвід самоорганізації.</li> </ul>
	1.3. Пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової регламентації створення і діяльності ОСНів у м. Одесі	<p>1) Відсутність з боку Одеської міської ради розуміння необхідності систематизації локальних актів про створення і діяльність ОСНів;</p> <p>2) Відсутність можливості внести проекти НПА з питань самоорганізації на розгляд міської ради як нормотворчу ініціативу населення.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостатня кваліфікація посадових осіб, відповідальних за удосконалення і розвиток руху самоорганізації у місті;</li> <li>• Пасивність депутатів Одеської міської ради щодо підвищення ефективності процесів створення і функціонування ОСНів у місті.</li> </ul>
<b>2. Збереження традицій і динаміки розвитку самоорганізації в Одесі, її ролі у всеукраїнському русі самоорганізації</b>	2.1. Історія розвитку самоорганізації в місті Одесі	<p>1) Нова влада та її представники, які не були причетні до закладення бази і розвитку самоорганізації в Одесі, не знають і не цінують цієї історії і морального авторитету Одеси в очах України у цій сфері;</p> <p>2) Активісти, які тільки нещодавно зайнялись самоорганізацією, не знають її історії і не можуть повною</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Немає носіїв історичної інформації про розвиток руху та людей, які його здійснювали;</li> <li>• Низька зацікавленість ЗМІ до цієї теми;</li> <li>• Немає традиції зберігати історичні артефакти, майже немає муніципальних музеїв, а нова влада часто намагається знищити навіть саму згадку про діяльність попередників;</li> </ul>

		мірою скористатися досвідом попередників у боротьбі із перешкодами	<ul style="list-style-type: none"> <li>• У політиці ВУАССОН не закладено збереження історії і виховання наступних поколінь активістів.</li> </ul>
	2.2. Роль одеського досвіду у всеукраїнському русі самоорганізації населення	<p>1) Про події, які відбувалися в Україні і в кожному конкретному регіоні у сфері самоорганізації протягом останніх 12-13 років (як позитивного, так і негативного гатунку) і обумовили стан сучасної самоорганізації, мало відомо більшості активістів руху, що позбавляє їх сили «історичної пам'яті» і патріотизму у цій справі;</p> <p>2) Нестача інформації, знань у активістів «нової хвилі» про внесок «одеської» самоорганізації у всеукраїнський рух самоорганізації послаблює вплив лідерів ВУАССОН на події в регіонах і на діяльність регіональних і місцевих лідерів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бракує окремого видання «Історія руху самоорганізації населення в Україні»;</li> <li>• Бракує окремого видання «Історія руху самоорганізації населення в Україні»;</li> <li>• Замало уваги історичним аспектам приділяється у матеріалах, які випускають ВУАССОН та регіональні об'єднання ОСНів.</li> </ul>
<b>3. Організаційне забезпечення створення і діяльності ОСНів у місті (у т.ч. утворення</b>	3.1. Наявність НПА щодо створення, легалізації, діяльності та ліквідації ОСНів	<p>1) Недосконалість чинного законодавства, яке регулює питання створення, легалізації та діяльності ОСНів;</p> <p>2) Нестача та неповнота локальних НПА, які регламентують</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Занадто громіздка процедура утворення ОСНів за чинним законом, суперечливість його норм та відсутність належних норм в інших законів та підзаконних актах;</li> <li>• Недосконалість місцевих НПА, яке</li> </ul>

<p><b>П, проведення загальних зборів, засідань ОСНів)</b></p>		<p>процедури створення та сприяння діяльності ОСНів; 3) Неузгодженість організаційно-розпорядчих документів, які регулюють діяльність органів та посадових осіб МСВ у сфері самоорганізації із локальними НПА та відповідними актами законодавства.</p>	<p>ґрунтується на спробі нівелювати прогалини чинного законодавства; • Вимоги щодо пред'явлення лише паспорту при реєстрації учасників загальних зборів (конференції) виключають можливість пред'явлення будь-якого іншого документу, що суттєво обмежує реалізацію прав членів територіальної громади на участь у цих заходах.</p>
	<p>3.2. Охоплення території міста діяльністю ОСНів та ініціативних груп</p>	<p>1) Відсутність розуміння посадовими особами Одеської міської ради та її органів ролі ОСНів та їхнього місця в системі МСВ; 2) Слабкий рівень методичної підтримки створення та діяльності ОСНів.</p>	<p>• Міська рада досі не визнає особливого, відокремленого, статусу ОСНів серед інших суб'єктів, що входять до системи МСВ; • Недостатність знань, необхідних для якісного виконання своїх обов'язків у керівників та членів ОСНів.</p>
	<p>3.3. Процедури надання згоди на створення ОСНів та їхньої легалізації</p>	<p>1) Затягування терміну оформлення Положення та інших документів з боку Управління з питань взаємодії з ОСНами; 2) Намагання чиновників затягнути процеси надання згоди на створення та легалізації у разі, якщо на чолі ОСНів стають люди, кандидатури яких не влаштовують владу (наприклад, не вважаються лояльними).</p>	<p>• Зайва опіка діяльності ОСНів з боку міської та районної влади; • Слабкий рівень методичної підтримки ОСНів. Значною мірою це обумовлено: відсутністю бажання у Одеської міської ради стимулювати процес розвитку ОСНів; відсутність з боку представників Одеської міської ради фахівців із кваліфікацією належного рівня.</p>

	3.4. Створення ОСНами паспортів своїх територій	<p>1) Недбале ставлення ОСНів та їх керівників до соціальної паспортизації своїх територій як бази для спільного із владою вирішення проблем мешканців;</p> <p>2) Нестача і важке добування усієї необхідної інформації для складання соціального паспорту території ОСНів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відсутність стимулів і традиції у ОСНів брати на себе відповідальність за стан справ на своїй території;</li> <li>• Нерозуміння керівниками ОСНів важливості мати досконалу інформацію про територію своєї діяльності;</li> <li>• Нестача методичної бази для вірного створення і раціонального використання паспортів території ОСНів.</li> </ul>
<p><b>4. Взаємодія ОСНів між собою (по вертикалі та горизонталі), з ГО та з міською владою, участь у вирішенні соціальних проблем мешканців міста</b></p>	4.1. Проведення аналізу існуючих нормативних засад, регламентуючих основи взаємодії ОСНів між собою та з ГО	<p>1) Відсутність в наявних НПА чіткої та послідовної регламентації порядку взаємодії ОСНів як між собою (по вертикалі та по горизонталі), так і взаємодії з ГО та з міською владою;</p> <p>2) Відсутня системність у питанні надання соціальної допомоги жителям з боку ОСНів, що ускладнює роботу по аналізу та удосконаленню цієї роботи.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відсутність розуміння з боку керівництва ОМС необхідності створення на локальному рівні відповідних НПА, регламентуючих правила взаємодії ОСНів як між собою (по вертикалі та по горизонталі), так і взаємодії з ГО;</li> <li>• Небажання співробітників ОМС сприяти ефективному розвитку системи ОСНів в місті Одесі, пасивність депутатів Одеської міської ради відносно підвищення ефективності діяльності ОСНів у зазначеній сфері;</li> <li>• Відсутність у більшості депутатів ОМР та чиновників МСВ розуміння природи та суті ОСНів, їх місця у системі МСВ.</li> </ul>

	<p>4.2. Проведення аналізу існуючих нормативних засад, регламентуючих основи взаємодії ОСНів з міською владою</p>	<p>1) Неповнота нормативно-правових актів, які регламентують взаємовідносини між ОС-Нами і органами МСВ в місті; 2) Нерівноправний характер відносин ОСНів з органами МСВ, гальмування договірних відносин на основі рівних прав і обов'язків сторін.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Небажання представників виконавчих органів міської ради та депутатського корпусу отримати в особі ОСНів «конкурентів при владі»;</li> <li>• Низький рівень правової грамотності керівників та активістів ОСНів у питаннях системної побудові ділових відносин із органами місцевої влади на договірній основі.</li> </ul>
	<p>4.3. Виявлення та дослідження наявних можливостей налагодження взаємодії та наявної практики участі ОСНів у вирішенні соціальних проблем мешканців</p>	<p>1) Низький рівень розуміння керівниками більшості ОСНів та деяких ГО можливостей та переваг налагодження плідного конструктивного співробітництва, амбіційність та заполітизованість значної частини керівників одеських ОСНів; 2) Недостатнє розуміння ролі ОСНів, та їх місця в системі МСВ з боку керівництва ОМР та її виконавчих органів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Значні недоліки в кадровому забезпеченні ОСНів, відсутність послідовної роботи з боку Одеської міської ради щодо підвищення професійного рівня керівників та активу ОСН;</li> <li>• Ігнорування з боку ОМР та її виконавчих органів вирішення питань вдосконалення та розвитку системної взаємодії з органами СОН;</li> <li>• Відсутність послідовної роботи з боку ОМР щодо залучення громадськості до вирішення соціальних проблем;</li> <li>• Низький рівень інформаційної роботи з поширення передових практик ОСНів у цій галузі.</li> </ul>
	<p>4.4. Розробка пропозицій щодо</p>	<p>1) Відсутність з боку керівників ОСНів та ГО, а також з боку</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закритість та заполітизованість більшості ОСНів та низький рівень</li> </ul>



	організації взаємодії ОСНів між собою, з ГО та з міською владою, покращення участі ОСНів у вирішенні соціальних проблем мешканців	міської ради реальної зацікавленості та розуміння необхідності модернізації нормативної бази щодо організації взаємодії, а також у систематизації такої співпраці між ОСНами, ОСНів з ГО та ОСНів з міською владою; 2) Відсутність достовірної статистичної інформації щодо діяльності ОСНів у цій сфері; 3) Низький рівень ймовірності прийняття подібних рекомендацій як локального НПА.	професійної підготовки керівників ОСН, рівня їх ділової активності та спроможності вирішувати питання колегіальним шляхом, об'єднуючи зусилля декількох колективів; • Відсутність системи надання широкої гласності звітам ОСНів про результати своєї діяльності через друковані ЗМІ; • Формальна сутність взаємодії ОМР та її виконавчих органів з ОСНами.
<b>5. Ресурсне, у т.ч. фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності ОСНів</b>	5.1. Нормативна регламентація фінансового та матеріально-технічного забезпечення ОСНів на локальному рівні з урахуванням вимог чинного законодавства та судової практики	1) Неповне охоплення чинним законодавством усіх наявних джерел фінансового і матеріально-технічного забезпечення ОСНів; 2) Невизначений порядок отримання ОСНами фінансових та матеріально-технічних ресурсів; 3) Відсутність єдиних гармонізованих локальних актів, які регламентують ресурсне забезпечення ОСНів у містах України.	• Відсутність впровадження запропонованих ВУАССОН змін у профільний Закон з урахуванням процесів, що відбуваються у державі та суспільстві; • Ігнорування проблем, з якими стикаються учасники правовідносин у сфері самоорганізації населення з боку суб'єктів законодавчої ініціативи; • Небажання представників органів МСВ сприяти розвитку інститутів локальної демократії.

	<p>6.2. Механізми реалізації повноважень ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустроєм</p>	<p>1) Відсутність у більшості керівників ОСНів розуміння реального призначення і реальних можливостей ОСНів;  2) Нестача знань та досвіду у членів та лідерів ОСНів для ефективної реалізації повноважень;  3) Низький рівень власної відповідальності мешканців за стан ЖКГ та благоустрій своєї території.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостатнє навчання активістів ОСНів;</li> <li>• Нераціональне використання лідерами ОСНів професійного потенціалу жителів їх територій;</li> <li>• Відсутня послідовна робота з боку ОМС щодо залучення громадськості до вирішення нагальних проблем своїх територій;</li> <li>• Недостатня виховна робота ОСНів з підвищення відповідальності мешканців за додержання правил використання ЖКП та благоустрою своєї території;</li> <li>• Закритість окремих ОСНів через їх належність до певних політичних лідерів.</li> </ul>
	<p>6.3. Здійснення ОС-Нами громадського контролю за утриманням житла, забезпеченням населення якісними ЖКП та благоустроєм</p>	<p>1) Відсутній інструментарій реалізації повноважень ОСНів щодо здійснення громадського контролю у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою;  2) Довгий процес отримання копій документів для оцінки їх відповідності встановленим нормам або потребам;  3) Відсутність у відкритих дже-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостатня відкритість діяльності ОМС та їх активів;</li> <li>• Формальність взаємодії ОМС з ОСНами;</li> <li>• Відсутність чіткої системи планування діяльності ОСНів і звітності про їх діяльність.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Самі ОСНи практично не використовують можливості для залучення додаткових фінансових ресурсів для забезпечення ефективної власної діяльності.</li> </ul>
	5.4. Розробка пропозицій щодо вирішення наявних організаційно-правових проблем у сфері фінансового і матеріально-технічного забезпечення ОСНів	<p>1) Відсутність наявної статистичної інформації у органів та організацій, які співпрацюють із ОСНами;</p> <p>2) Довгий процес отримання копій документів в ОСНах для можливості оперувати достовірною інформацією.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Низькі знання діловодства та небажання надавати документи про свою діяльність з боку керівників ОСНів;</li> <li>• Відсутність чіткої системи звітів про використання отриманого фінансового та матеріально-технічного забезпечення ОСНів.</li> </ul>
<b>6. Участь органів СОН в утриманні житла, забезпеченні населення якісними житлово-комунальними послугами (ЖКП) та благоустрої</b>	6.1. Нормативне регулювання на локальному рівні діяльності ОСН у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою	<p>1) Недостатня регламентованість діяльності ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою;</p> <p>2) Неузгодженість між собою місцевих НПА, що регламентують відносини суб'єктів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неврахування ОМС пропозицій ВУАССОН щодо внесення змін до місцевих НПА, які регламентують діяльність ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою;</li> <li>• Ігнорування ОМС проблем, з якими стикаються учасники правовідносин у сфері самоорганізації населення;</li> <li>• Намагання ОМС використовувати ОСНи в політичних цілях та як дешеву робочу силу. Слабка інформованість керівництва та активу ОСНів про їхні можливості.</li> </ul>

	<p>6.2. Механізми реалізації повноважень ОСНів у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустроєм</p>	<p>1) Відсутність у більшості керівників ОСНів розуміння реального призначення і реальних можливостей ОСНів;  2) Нестача знань та досвіду у членів та лідерів ОСНів для ефективної реалізації повноважень;  3) Низький рівень власної відповідальності мешканців за стан ЖКГ та благоустрій своєї території.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостатнє навчання активістів ОСНів;</li> <li>• Нераціональне використання лідерами ОСНів професійного потенціалу жителів їх територій;</li> <li>• Відсутня послідовна робота з боку ОМС щодо залучення громадськості до вирішення нагальних проблем своїх територій;</li> <li>• Недостатня виховна робота ОСНів з підвищення відповідальності мешканців за додержання правил використання ЖКП та благоустрою своєї території;</li> <li>• Закритість окремих ОСНів через їх належність до певних політичних лідерів.</li> </ul>
	<p>6.3. Здійснення ОС-Нами громадського контролю за утриманням житла, забезпеченням населення якісними ЖКП та благоустроєм</p>	<p>1) Відсутній інструментарій реалізації повноважень ОСНів щодо здійснення громадського контролю у сфері утримання житла, забезпечення населення якісними ЖКП та благоустрою;  2) Довгий процес отримання копій документів для оцінки їх відповідності встановленим нормам або потребам;  3) Відсутність у відкритих дже-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостатня відкритість діяльності ОМС та їх активів;</li> <li>• Формальність взаємодії ОМС з ОСНами;</li> <li>• Відсутність чіткої системи планування діяльності ОСНів і звітності про їх діяльність.</li> </ul>

		релах інформації щодо роботи колегіальних органів, створених ОМС.	
<b>7. Інформаційне забезпечення діяльності ОСНів</b>	7.1. Реалізація заходів у сфері інформування, передбачених Програмою розвитку ОСНів у м. Одесі; обсяг, якість реалізації зазначених заходів, їх фінансування	1) Низький ступінь реалізації, ефективності та доцільності завдань щодо інформаційно-методичного забезпечення діяльності ОСНів, передбачених пунктом 4 Програми	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брак ресурсів, коштів для реалізації інформаційних заходів;</li> <li>• Відсутність потрібних навичок у активістів ОСНів та працівників управління;</li> <li>• Недостатнє розуміння значення висвітлення діяльності ОСНів їх активістами та працівниками органів МСВ.</li> </ul>
	7.2. Аналіз публікацій щодо діяльності ОСНів та новин у цій сфері: на офіційному сайті Одеської міської ради, в газеті «Одесский вестник», аналіз інформаційних приводів	1) Низька якість інформаційних повідомлень, відсутність цікавих приводів; 2) Низький рівень зацікавленості ЗМІ у висвітленні цих питань, новин.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відсутність потрібних навичок у активістів ОСНів та працівників управління, недостатнє розуміння значення інформування;</li> <li>• Відсутність «бренду» ОСНів, загальної стратегії комунікацій, медіа-планування.</li> </ul>
	7.3 Аналіз діяльності громадських організацій щодо інформаційного забезпечення діяльності ОСНів і системи самоорганізації населення	1) Низький рівень зацікавленості ЗМІ у висвітленні новин від громадських організацій.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Низький рівень затребуваності громадянами інформації про ОСНи;</li> <li>• Відсутність доступу у активістів ОСНів та людей, причетних до їхньої діяльності, до потрібних інформаційних каналів, мережі Інтернет.</li> </ul>

	7.4. Діяльність самих ОСНів щодо поширення інформації про свою діяльність та налагодження зв'язків з громадськістю.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Низька якість інформаційних повідомлень, відсутність цікавих приводів;</li> <li>2) Невиконання більшістю ОСНів вимог щодо призначення у своєму складі відповідальних осіб за інформаційне забезпечення діяльності ОСНу.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відсутність мотивації у активістів ОСНів та працівників управління, недостатнє розуміння ними значення інформування;</li> <li>• Брак ресурсів, коштів для реалізації інформаційних заходів;</li> <li>• Майже повна відсутність наочних засобів інформування громади (стендів, оголошень).</li> </ul>
<b>8. Кадрове забезпечення ОСНів, навчання активу та розвитку методичної бази руху самоорганізації</b>	8.1 Кадрове забезпечення руху самоорганізації, навчання членів ОСНів	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Значну частину активу ОСНів складають пенсіонери, яким через свій вік і усталені звички буває важко перебудуватись і виконувати свої організаторські функції;</li> <li>2) Неграмотні та недосвідчені лідери ОСН дискредитують рух і позбавляють людей на місцях можливості скористатися потенціалом ОСНів для вирішення своїх проблем;</li> <li>3) Система обрання керівництва ОСНів через конференцію дає можливість політичним або комерційним структурам «ставити» своїх осіб через маніпуляцію суспільною думкою;</li> <li>4) Відсутність оплати праці</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не вирішені належним чином питання фінансового забезпечення діяльності керівників ОСНів, через що особи працездатного віку не можуть присвятити себе роботі у цих органах;</li> <li>• Не завжди лідери самоорганізації до кінця розуміють усіх можливостей ОСНів і обмежуються тими невеликими повноваженнями, які їм по силах;</li> <li>• Зазвичай слабо організоване навчання членів ініціативних груп та активістів самоорганізації через нестачу ресурсних можливостей, кваліфікованих викладачів та методичної літератури;</li> <li>• Неврахування при обранні персонального складу та керівництва</li> </ul>

		керівників та секретарів ОСНів заважає залучати на ці посади молодих працездатних осіб.	ОСНів характеру їх майбутньої діяльності; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Побудова поточної діяльності ОСНів без врахування їх спеціалізації та кооперування;</li> <li>• Недооцінка представниками влади значення оплати праці для покращення кадрового складу ОСНів.</li> </ul>
	8.2 Методична база створення та діяльності ОСНів	1) Не вистачає методичної літератури з питань створення та діяльності ОСНів для використання активістами руху та членами ініціативних груп; 2) Не вирішені на належному рівні питання насичення навчальних курсів у системі підготовки і підвищення кваліфікації службовців питаннями самоорганізації.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостатні пріоритети у грантонадавачів та грантоотримувачів з питань самоорганізації;</li> <li>• Не вистачає цілеспрямованої роботи у системі ВУАССОН з розробки та адаптації до місцевих умов методичної літератури.</li> </ul>

## ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ, ВИКОРИСТАНІ ПРИ ДОСЛІДЖЕННІ

### 1) Акти законодавства:

- Закон України від 04.09.2008 № 500-VI «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»;
- Правила користування приміщеннями житлових будинків, затверджені Постановою КМУ від 24.01.2006 № 45;
- Постанова КМУ від 16.01.2007 № 23 «Про затвердження Положення про наглядову раду у сфері розподілу соціального житла»;
- Наказ Держжитлокомунгоспу від 10.08.2004 № 150 «Про примірний перелік послуг з утримання будинків, споруд, прибудинкових територій і послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд»;
- Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 № 7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»;
- Наказ Держкомітету з питань ЖКГ від 25.04.2005 № 60 «Про порядок визна-чення виконавця житлово-комунальних послуг в житловому фонді» та інші акти законодавства.

### 2) Нормативно-правові акти локального рівня:

- Розпорядження Одеського міського голови від 09.12.2008 № 1475-01р «Про створення робочої групи з питань реалізації норм Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»;
- Рішення Одеської міської ради від 09.04.2009 № 4138-V «Про створення постійної діючої комісії із забезпечення реалізації житлових прав громадян, які мешкають у гуртожитках»;
- Рішення виконкому Одеської міської ради від 18.08.2009 № 904 «Про створення Наглядової ради з питань розподілу і утримання житла у гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій» із змінами, внесеними рішенням виконкому від 23.03.2010 № 128;
- Рішення Одеської міської ради від 23.12.2011 № 1630-VI «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення на 2012-2015 роки» та інші акти локального регулювання.

Вказані акти аналізувалися **на предмет наявності в них норм**, які передбачають та забезпечують реалізацію права мешканців гуртожитків на власне житло.

Уся **об'єктивна інформація** була запозичена з офіційних сайтів національного рівня (<http://www.rada.gov.ua> та ін.) та міста Одеси (<http://www.odessa.ua>), отримана від органів місцевого самоврядування, у сфері відповідальності яких



знаходяться досліджувані питання, а також узяті з даних, оприлюднених у засобах масової інформації.

Джерелами **суб'єктивної інформації**, яка розкриває позиції груп інтересів, стали думки представників органів місцевої влади, громадських організацій, які опікуються долею гуртожитків та питаннями самоорганізації населення, зокрема того, що мешкає у гуртожитках, а також активістів діючих у гуртожитках будинкових комітетів і просто небайдужих мешканців гуртожитків.

Ця суб'єктивна інформація була отримана від вказаних вище осіб в ході експертного опитування, фокус-групових дискусій, індивідуальних інтерв'ю та на основі контент-аналізу публікацій у засобах масової інформації.

Для оцінки **позицій груп інтересів** досліджено також офіційний сайт міста Одеси, вивчені публікації в газеті Одеської міської ради «Одеський вісник», газеті «Сусідський вісник» та інших газетах, зроблено контент-аналіз публікацій з досліджуваної тематики.

## АЛГОРИТМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЖИТЛО МЕШКАНЦЯМИ ГУРТОЖИТКІВ

Крок	Захід	Зміст	Підстава	Проблеми
<b>Стадія I. Прийняття гуртожитків до комунальної власності</b>				
<b>1</b>	<b>Ініціатива щодо передачі гуртожитків до комунальної власності</b>			
	Звернення до відповідної місцевої ради	Звернення (лист, заява) щодо надання згоди про прийняття гуртожитку до комунальної власності	Ст. 3 та 4-1 ЗУ «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»	За відсутності активної ініціативи з боку мешканців гуртожитків або самоврядних органів, створених ними, без належної підтримки депутатів відповідної місцевої ради виконавчі органи місцевого самоврядування та балансоутримувачі гуртожитків зволікають з прийняттям рішень про їх передачу до комунальної власності
	Погодження пропозиції щодо передачі	Погодження пропозиції щодо передачі гуртожитку з державної до комунальної власності із підприємством, яке є балансоутримувачем цього гуртожитку (крім гуртожитків, побудованих за рахунок державних капітальних вкладень)	П. 3 ст. 4-1 ЗУ «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»	Непоодинокі випадки коли балансоутримувачі навмисно зволікають із надання погодження, вигадуючи штучні приводи

2	<b>Прийняття рішень про передачу гуртожитків з державної власності у комунальну власність</b>			
	Згода органу МСВ	Рішення про надання згоди на прийняття гуртожитку до комунальної власності	Ст. 4 ЗУ «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»	Підприємства, які мають отримати на баланс гуртожитки, районні адміністрації та департамент міського господарства разом з відповідною комісією в міській раді не погоджують проект рішення про передачу гуртожитку до комунальної власності через незадовільний технічний стан будинків та відмову попереднього власника виконати капітальний ремонт або перерахувати адекватні кошти на проведення цього ремонту
	Рішення органів, уповноважених управляти державним майном	Рішення щодо передачі гуртожитку у комунальну власність	Пункт 3 ст. 4-1 ЗУ «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»	
	Створення комісії з питань передачі гуртожитку	1. Прийняття рішення виконавчого комітету місцевої ради про <input type="checkbox"/> створення комісії з питань приймання відомчого житлового фонду в комунальну власність	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в кому-	

			нальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій»	
<b>3</b>	<b>Передача гуртожитків з державної власності у комунальну власність</b>			
	Визначення технічного стану об'єктів, що передаються	1. Комісія з питань приймання відомчого житлового фонду в комунальну власність визначає <input type="checkbox"/> технічний стан житлового будинку та об'єктів комунального призначення, що його обслуговують, відповідно до правил оцінки фізичного зносу житлових будинків, затверджених Держжитлокомунгоспом	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій»	Непоодинокі випадки, коли члени комісії входять у змову та занижують вартість робіт, які необхідно виконати для приведення будинку у належний стан. Після прийняття будинку у комунальну власність на скарги мешканців відповідають, що капітальний ремонт мав виконати попередній власник, а він цього не зробив. Таке можливо через відсутність у складі комісії представників мешканців гуртожитку.
	Визначення джерел фінансування ремонтів	Якщо житловий будинок та об'єкти комунального призначення, що його обслуговують,	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891	Ці витрати практично ніколи не плануються та не фінансуються.

		<p>відповідно до висновків цієї комісії визнані такими, що потребують ремонту, орган, який утворив комісію, приймає рішення про джерела фінансування і термін виконання робіт, у тому числі із залученням в установленому порядку коштів підприємств, установ і організацій, які передають житловий фонд у комунальну власність</p>	<p>«Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій»</p>	
	<p>Визначення обсягу витрат на утримання об'єктів</p>	<p>1. Підприємства, установи чи організації, що передають відомчий житловий фонд в комунальну власність, додають до акта приймання-передачі розрахунки витрат на його утримання;</p> <p>2. Узгодження витрат на утримання з обласною державною адміністрацією та подання Мінекономіки та Мінфіну до 1 липня поточного року для врахування їх під час формування державного бюджету на наступний рік у нормативах відрахувань загальнодержавних податків і зборів до відповідних бюджетів</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій»</p>	

Технічна документація	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Передача відомчого житлового фонду в комунальну власність провадиться разом з відповідною технічною документацією на будинок (інвентарна справа, акт прийняття в експлуатацію, плани зовнішніх мереж та інші), а також документами, що встановлюють право на нього;</li> <li>2. У разі відсутності необхідної технічної документації вона відновлюється за рахунок підприємства, установи чи організації, що передає відомчий житловий фонд у комунальну власність.</li> </ol>	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій»	Як правило технічна документація не передається через її відсутність. А відновлення не здійснюється через високу вартість та відсутність коштів у підприємства, яке передає. Тому це стає основною проблемою під час намагання громадян реалізувати своє право на приватизацію.
Складання Акту приймання-передачі	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Складається у 4 примірниках;</li> <li>2. Підписується головою і членами комісії, затверджується органом, виконавчим комітетом відповідної ради.</li> </ol>	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій»	

<b>4</b>	<b>Набуття права власності територіальної громади</b>			
	Організаційні заходи	<p>Виконавчий комітет має:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Повідомити органи державної статистики, державної податкової служби, фінансові органи, фонд державного майна про необхідність внесення відомостей до Єдиного реєстру об'єктів державної власності;</li> <li>2. Закріпити гуртожиток за відповідним підприємством на праві господарського відання або оперативного управління;</li> <li>3. У разі необхідності внести відповідні зміни до установчих документів підприємства та провести їх державну реєстрацію відповідно до законодавства.</li> </ol>	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій»	
<b>Стадія II. Надання права на приватизацію приміщень у гуртожитках</b>				
<b>1</b>	<b>Визначення статусу цілісного майнового комплексу (гуртожитку)</b>			
	Прийняття рішення місцевої ради щодо подальшого використання гуртожитку	<p>Після прийняття гуртожитку у власність територіальної громади місцева рада приймає рішення:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Залишити цілісний майновий комплекс у статусі «гуртожиток» та дозволити приватизацію його житлових і нежитлових примі-</li> </ol>	Підпункт 5 п. 1 ст. 5 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»	

		<p>щень. У цьому випадку здійснюється приватизація приміщень гуртожитку його законними мешканцями;</p> <p>2. Надати цілісному майновому комплексу статус «соціальне житло» та не дозволяти приватизацію його жилих приміщень. У цьому випадку приватизація житлових приміщень гуртожитку не здійснюється, а колишнім законним мешканцям гуртожитку, за їх згодою, надається відповідне соціальне або інше житло;</p> <p>3. Перепрофілювати гуртожиток та використовувати цілісний майновий комплекс колишнього гуртожитку за іншим призначенням. У цьому випадку рада одночасно приймає рішення щодо забезпечення законних мешканців такого гуртожитку іншим житлом згідно із законодавством;</p> <p>4. Знести цілісний майновий комплекс колишнього гуртожитку та вжити заходів щодо будівництва на звільненій земельній ділянці соціального житла або продажу земельної ділянки на аукціоні згідно із земельним законодавством.</p>		
--	--	---	--	--



		<p>У цьому випадку рада одночасно приймає рішення щодо забезпечення законних мешканців такого гуртожитку іншим житлом згідно із законодавством;</p> <p>5. Знести колишній гуртожиток (відповідний цілісний майновий комплекс) та вивільнити земельну ділянку з наступним її продажем на аукціоні. У цьому випадку особи, на яких поширюється дія Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», підлягають переселенню в інше придатне для проживання людей житло, що належить на праві власності або на праві користування відповідній місцевій раді. Таким особам, за їх згодою, виконавчим органом місцевої ради може бути видана грошова компенсація за взяття ними (їх сім'ями) житла в оренду на певний строк (але не більше одного року). Розмір і порядок видачі зазначеної компенсації визначає кожна місцева рада самостійно відповідно до вимог чинного законодавства та виходячи із власних можливостей.</p>		
--	--	---	--	--

	<p>Порядок прийняття рішення щодо надання права на приватизацію</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Департамент міського господарства готує проект рішення;</li> <li>2. Комісія з житлово-комунального господарства, структури самоорганізації населення та розвитку паливно-енергетичного комплексу розглядає на своєму засіданні цей проект та підтримує його;</li> <li>3. Міський голова (департамент із забезпечення роботи міської ради) під час формування порядку денного наступного засідання міської ради включає цей проект рішення до Порядку денного;</li> <li>4. Депутатські фракції розглядають запропонований проект рішення та визначаються;</li> <li>5. На черговому засіданні міської ради депутати приймають відповідне рішення</li> </ol>		
<p><b>Стадія III. Приватизація у гуртожитках житлових приміщень</b></p>				
<p><b>1</b></p>	<p><b>Організація проведення приватизації</b></p>			
	<p>Організаційні заходи</p>	<p>Орган МСВ для приватизації державного житлового фонду визначив виконавчий орган МСВ, якого призначив органом приватизації, а також створив</p>	<p>Ст. 8 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду»</p>	

		<p>комунальне підприємство «Агентство приватизації житла».</p> <p>Комунальне підприємство «Агентство приватизації житла» відповідно до затвердженого Статуту здійснює підготовку та оформлення документів про передачу у власність громадян житлових приміщень у гуртожитках.</p>		
<b>2</b>	<b>Процедура приватизації</b>			
	<p>Попередній етап</p>	<p>1. Громадянин, який виявив бажання приватизувати займану ним і членами його сім'ї на умовах найму жиле приміщення в гуртожитку, звертається в орган приватизації, де одержує бланк заяви та необхідну консультацію.</p> <p>2. Замовляє технічний паспорт (проект) без реєстрації в БТІ (в органі приватизації)</p>	<p>Ст. 17 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду»</p>	<p>У разі наявності прибудов, добудов та перебудов на цій стадії виникають проблеми через незаконні перепланування, які не оформлені належним чином.</p>

	<p>Перший етап: збір документів</p>	<p>1. У <b>житлово-експлуатаційному підприємстві</b> - довідка про склад сім'ї та займані приміщення. Відомості про займані наймачем приміщення та їх площу заповнюють згідно з інвентаризаційними матеріалами, які зберігаються на підприємстві по обслуговуванню житла. При відсутності інвентаризаційних матеріалів або невідповідності їх інформації фактичному стану, що викликано проведенням ремонту чи реконструкцією будинку (гуртожитку), при необхідності уточнення даних для приватизації (у тому числі нумерації кімнат у гуртожитку) підприємство (організація) по обслуговуванню житла відновлює інвентаризаційні матеріали через бюро технічної інвентаризації.</p> <p>2. З <b>бюро технічної інвентаризації</b> попередніх місць проживання (за період з 1992 року) - документ, що підтверджує невикористання ним житлових чеків для приватизації державного житлового фонду.</p>	<p>Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16.12.2009 р. № 396 «Про затвердження Положення про порядок передачі квартир (будинків), жилих приміщень у гуртожитках у власність громадян»</p>	<p>На цьому етапі громадянин стикається з найбільшими проблемами, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- відсутність ордеру;</li> <li>- відсутність договору найму;</li> <li>- невідповідність номеру(ів) кімнат у паспорті на штампі реєстрації (прописки) номерам фактично зайнятих приміщень та тим, за які фактично споживач сплачує;</li> <li>- відсутність у паспорті на штампі реєстрації (прописки) номеру(ів) кімнат;</li> <li>- невідповідність наявного плану займаного приміщення його фактичним розмірам та конфігурації (через проведення добудов, перебудов, надбудов, тобто самовільного перепланування).</li> </ul> <p>Незважаючи на те, що через такі неузгодженості підприємство (організація) по обслуговуванню житла має самостійно відновити інвентаризаційні матеріали через бюро технічної інвентариза-</p>
--	-------------------------------------	--	---	--

		<p>3. Копія ордера про надання жи- лої площі або копія договору найму жилої площі у гуртожитку (громадянин повинен мати свій екземпляр).</p>		<p>ції, на практиці ці витрати вимушені здійснювати гро- мадяни. Крім цього вони вимушені у судовому поряд- ку доводити законність про- живання. До речі, суди зав- жди на підставі наявних пла- тіжних документів визнають законним право громадянина на проживання, зауважуючи на те, що ордер – це доку- мент, який надає право на вселення у приміщення, а відсутність договору найму компенсується наявністю документів про оплату жит- лово-комунальних послуг. Однак, доведення своїх за- конних прав у судах вимагає від громадян витрат часу та фінансів (послуги адвокатів, судові витрати тощо). Тим часом саме розв'язанням таких проблем (легітимізаці- єю прав громадян у таких спірних питаннях) має за- йнятись комісія із забезпе- чення реалізації житлових проблем громадян, які меш- кають у гуртожитках. Однак</p>
		<p>Громадянин подає до органу при- ватизації:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- оформлена заява на приватиза- цію квартири (будинку), жилого приміщення у гуртожитку, кімна- ти у комунальній квартирі;</li> <li>- довідка про склад сім'ї та за- ймані приміщення;</li> <li>- копія ордера про надання жилої площі (копія договору найму жи- лої площі у гуртожитку);</li> <li>- документ, що підтверджує не- використання ним житлових чеків для приватизації державного жит- лового фонду;</li> <li>- копія документа, що підтвер-</li> </ul>		

		<p>джує право на пільгові умови приватизації;</p> <p>- заява-згода тимчасово відсутніх членів сім'ї наймача на приватизацію квартири (будинку), жилих приміщень у гуртожитку, кімнат у комунальній квартирі.</p>		<p>з моменту обрання нового складу Одеської міської ради та нового міського голови (з 8 листопада 2010 року) до теперішнього часу її склад не оновлювався, хоча за цей час змінились усі посадовці, що входили до складу комісії.</p>
	<p>Другий етап: оформлення свідоцтва про право власності на житло</p>	<p>1. Орган приватизації, у разі потреби, уточнює необхідні для розрахунків дані залежно від складу сім'ї і розміру загальної площі жилих приміщень у гуртожитках, оформляє відповідні розрахунки та видає розпорядження органу приватизації щодо квартир/кімнат у гуртожитках.</p> <p>2. На підставі розпорядження органу приватизації жилих приміщень у гуртожитках) орган приватизації готує та/або замовляє в бюро технічної інвентаризації відповідно до Інструкції про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, технічний паспорт на жиле приміщення в гуртожитку, і відповідно до пункту 6.3 Тимчасового положення про порядок реєст-</p>		

		рації прав власності на нерухоме майно, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 07.02.2002 № 7/5, свідоцтво про право власності на житло та реєструє його у спеціальній реєстраційній книзі квартир (будинків), жилих приміщень у гуртожитках, кімнат у комунальних квартирах, що належать громадянам на праві приватної (спільної сумісної, спільної часткової) власності.		
<b>3</b>	<b>Реєстрація права власності</b>			
	Останній етап	Громадянин подає в бюро технічної інвентаризації <i>свідоцтво про право власності і технічний паспорт</i> на жилі приміщення в гуртожитках для їх реєстрації.		

**ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ НА ШЛЯХУ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕШКАНЦЯМИ ГУРТОЖИТКІВ ПРАВА НА ВЛАСНЕ ЖИТЛО, ТА МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ ЇХ ВИРІШЕННЯ І ПРОФІЛАКТИКИ**

<b>Проблеми, що виникають на шляху до набуття права власності на житло мешканцями гуртожитків</b>	<b>Заходи з вирішення і профілактики проблем</b>
<b>Стадія І. Прийняття гуртожитку до комунальної власності</b>	
<p>1.1. За відсутності активної ініціативи з боку мешканців гуртожитків або самоврядних органів, створених ними, без належної підтримки депутатів відповідної місцевої ради виконавчі органи МСВ та балансоутримувачі гуртожитків зволікають з прийняттям рішень про їх передачу до комунальної власності.</p>	<p>1.1.1. Сприяти самоорганізації мешканців гуртожитків шляхом створення будинкових комітетів, навчання лідерів, забезпечення їх нормативно-методичною літературою.</p> <p>1.1.2. Утворити на базі існуючої Ради сприяння самоорганізації мешканців гуртожитків Координаційну раду (КР) з питань реалізації права власності на житло з числа лідерів будинкових комітетів у гуртожитках.</p>
<p>1.2. Непоодинокі випадки коли балансоутримувачі навмисно зволікають із надання погодження, вигадуючи штучні приводи.</p>	<p>1.2. Встановити контакти КР із керівництвом підприємств-балансоутримувачів. Узяти під громадський контроль процеси ініціювання передачі гуртожитків у комунальну власність та підготовки відповідної документації, використовуючи можливості громадської експертизи та норми законів «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».</p>
<p>1.3. Підприємства, які мають отримати на баланс гуртожитки, районні адміністрації та департамент міського господарства разом із відповідною комісією в міській раді часто не погоджують проект рішення про передачу</p>	<p>1.3. Клопотати про включення до складу комісій представників будинкових комітет гуртожитків або представників мешканців, уповноважених загальними зборами.</p>



<p>гуртожитку до комунальної власності через незадовільний технічний стан будинків та відмову попереднього власника виконати капітальний ремонт або перерахувати адекватні кошти на проведення цього ремонту.</p>	
<p>1.4. При передачі гуртожитків з державної власності у комунальну власність непоодинокі випадки, коли члени комісії входять у змову та занижують вартість робіт, які необхідно виконати для приведення будинку у належний стан. Після же прийняття будинку у комунальну власність на скарги мешканців відповідають, що капітальний ремонт мав виконати попередній власник, а він цього не зробив. Таке можливо через відсутність у складі комісії представників мешканців гуртожитку.</p>	<p>1.4. Забезпечити належний громадський контроль з боку представників громадськості у комісіях, КР та будинкових комітетів за повнотою і обґрунтованістю вартості робіт по ремонту будинків.</p>
<p>1.5. У разі, якщо за висновками комісії гуртожиток та об'єкти комунального призначення, що його обслуговують, визнані такими, що потребують ремонту, орган, який утворив комісію, повинен приймати рішення про джерела фінансування і термін виконання робіт, у тому числі із залученням в установленому порядку коштів підприємств, установ і організацій, які передають житловий фонд у комунальну власність. Це практично ніколи не плануються і не фінансуються.</p>	<p>1.5. КР разом із Департаментом міського господарства міської ради підготувати обґрунтовані пропозиції щодо включення певних гуртожитків міста до Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 роки.</p>
<p>1.6. Як правило, технічна документація на будинок не передається через її відсутність, а відновлення не здійснюється через високу вартість та відсутність коштів у підприємства, яке передає. Тому це стає основною проблемою під час намагання громадян реалізувати своє право на приватизацію.</p>	<p>1.6. У проєкті Міської цільової програми підтримки гуртожитків передбачити кошти на розробку документації по гуртожитках, де в інший спосіб її оновити неможливо.</p>

## Стадія II. Надання права на приватизацію приміщень у гуртожитках

2.1. Міська рада, приймаючи рішення щодо подальшого використання гуртожитку, прийнятого у комунальну власність, зовсім не обов'язково забажає залишити його у статусі «гуртожиток» та дозволити приватизацію його житлових і нежитлових приміщень.

Адже в неї, за Законом, є ще чотири варіанти його використання, включаючи повне знесення та вивільнення земельної ділянки з наступним її продажем на аукціоні. Отже, потрібна знов таки обгрунтована ініціатива (бажано знизу), аби міська рада визначилася на користь потрібного варіанту.

2.2. У процесі підготовки проекту рішення міської ради із дозволом на приватизацію житлових і нежитлових приміщень у гуртожитку беруть участь:

- департамент міського господарства, який готує проект рішення;
- постійна комісія міської ради з житлово-комунального господарства, структури самоорганізації населення та розвитку паливно-енергетичного комплексу, яка розглядає на своєму засіданні цей проект та підтримує його;
- міський голова (департамент із забезпечення роботи міської ради) під час формування порядку денного наступного засідання міської ради включає цей проект рішення до Порядку денного;
- депутатські фракції розглядають запропонований про-

2.1. Через утворення робочої групи за участю представників КР провести інвентаризацію усіх гуртожитків міста і визначитись із їхньою долею і майбутнім статусом, спираючись на результати інвентаризації.

2.2. Забезпечити участь в усіх цих процесах добре обізнаних представників інтересів мешканців гуртожитків, які у необхідних випадках змогли би відповісти на запитання та прояснити ситуацію.

<p>ект рішення та визначаються, після чого на черговому засіданні міської ради депутати приймають відповідне рішення.</p> <p>На усіх цих етапах підготовки проекту рішення можуть виникнути перешкоди, непорозуміння.</p>	
<p><b>Стадія III. Приватизація житлових приміщень у гуртожитках</b></p>	
<p>3.1. При зборі усіх необхідних документів виникають такі труднощі:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- відсутність ордеру;</li> <li>- відсутність договору найму;</li> <li>- відсутність у паспорті на штампі реєстрації (прописки) номеру (номерів) кімнат;</li> <li>- невідповідність номеру (номерів) кімнат у паспорті на штампі реєстрації (прописки) номеру фактично зайнятого приміщення і тому, за яке споживач фактично сплачує;</li> <li>- невідповідність наявного плану займаного приміщення його фактичним розмірам та конфігурації (через проведення добудов, перебудов, надбудов, зроблених самовільно).</li> </ul>	<p>3.1.1. Ініціювати оновлення Наглядової ради з питань розподілу і утримання житла у гуртожитках та використання гуртожитків і прибудинкових територій з обов'язковим включенням в неї декількох представників КР та ОСНів гуртожитків.</p> <p>3.1.2. Розробити і затвердити на рівні виконавчого комітету Порядок підготовки і проведення приватизації у гуртожитках з алгоритмом розв'язання спірних і конфліктних ситуацій.</p>
<p>3.2. Не зважаючи на те, що за наявності таких неузгодженостей підприємство по обслуговуванню житла має самостійно відновити інвентаризаційні матеріали через бюро технічної інвентаризації, на практиці ці витрати вимушені здійснювати громадяни.</p> <p>Крім цього вони вимушені у судовому порядку доводи-</p>	<p>3.2. Встановити рішенням міської ради (у межах Міської цільової програми підтримки гуртожитків) порядок покриття витрат на надолуження бракуючих документів по гуртожитках на основі пайового співфінансування з міського бюджету, підприємства-попереднього балансоутримувача та мешканців гуртожитки.</p>

<p>ти законність свого проживання. До речі, суди завжди на підставі наявних платіжних документів визнають законним право громадянина на проживання, зауважуючи на те, що ордер – це документ, який надає право на вселення у приміщення, а відсутність договору найму компенсується наявністю документів про оплату житлово-комунальних послуг.</p>	
<p>3.3. Однак, доведення своїх законних прав у судах знов вимагає від громадян витрат часу та фінансів (послуги адвокатів, судові витрати тощо). Тим часом саме розв'язанням таких проблем (легітимізацією прав громадян у спірних питаннях) має займатись комісія із забезпечення реалізації житлових проблем громадян, які мешкають у гуртожитках.</p>	<p>3.3. Оновити склад комісії із забезпечення реалізації житлових проблем громадян, які мешкають у гуртожитках, включивши до її складу представників гуртожитків.</p>

**АНАЛІЗ ВАРІАНТІВ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ  
ПРИВАТИЗАЦІЇ ЖИТЛА МЕШКАНЦЯМИ ГУРТОЖИТКІВ**

Критерії оцінювання альтернатив	Позиція оцінювання	Альтернативи (варіанти) вирішення проблеми									
		Нічого не міняти		Через ОСНи		Через ВУАС-СОН		Силами органів МСВ		Комплексний варіант	
		1		2		3		4		5	
1. Витрати ресурсів	Ж	1	11	5	10	7	13	9	12	8	16
	В	10		5		6		3		8	
2. Витрати часу	Ж	1	11	6	14	6	15	8	13	9	17
	В	10		8		9		5		8	
3. Організаційні складнощі	Ж	1	11	7	13	9	17	9	12	5	10
	В	10		6		8		3		5	
4. Широта охоплення цільової групи	Ж	1	4	6	12	5	10	8	15	10	20
	В	3		6		5		7		10	
5. Необхідність прийняття додаткових правових актів	Ж	9	19	5	10	8	15	9	12	8	15
	В	10		5		7		3		7	
6. Політична прийнятність	Ж	1	2	10	15	9	12	10	20	9	19
	В	1		5		3		10		10	
7. Можливість забезпечити громадський контроль	Ж	2	12	6	12	3	6	3	13	9	16
	В	10		6		3		10		7	
8. Ризики та невідомість ситуації	Ж	1	4	6	11	7	11	3	11	8	17
	В	3		5		4		8		9	
9. Перспектива подальшого налагодження нормальних умов життя	Ж	1	2	7	12	3	6	2	8	10	20
	В	1		5		3		6		10	
<b>РАЗОМ:</b>	Ж	<b>18</b>	<b>76</b>	<b>58</b>	<b>109</b>	<b>57</b>	<b>105</b>	<b>61</b>	<b>116</b>	<b>76</b>	<b>150</b>
	В	<b>58</b>		<b>51</b>		<b>48</b>		<b>55</b>		<b>74</b>	

**Примітки:**

1. Ж – оцінки прийнятності варіантів для мешканців гуртожитків.
2. В – оцінки прийнятності варіантів для міської влади.
3. Оцінювання здійснюється за 10-бальною шкалою із наступним визначенням по кожному критерію суми Ж + В.

## ПЛАН ПРОВЕДЕННЯ ФОКУС-ГРУПОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ СЕРЕД ПЕРЕДСТАВНИКІВ ЖИТЕЛІВ ГУРТОЖИТКІВ

**Учасники:** представники мешканців гуртожитків та інститутів громадянського суспільства.

### **Проблеми:**

1. Перешкоди, що виникають на шляху до приватизації житла мешканцями гуртожитків.

2. Незатребуваність ОСНів як механізму вирішення проблем мешканців гуртожитків в місті Одесі.

**Мета:** Розібратися в суті і причинах проблем, що виникають на всіх етапах підготовки та проведення приватизації житла у гуртожитках, намітити шляхи їх вирішення на основі розвитку самоорганізації мешканців гуртожитків та взаємодії активу гуртожитків із міськими службами.

### **Завдання:**

1. Визначити головні перешкоди, які виникають на основних стадіях підготовки та проведення приватизації в гуртожитках (*продукт: перелік проблем, що виникають на всіх стадіях підготовки і проведення приватизації житла у гуртожитках*).

2. Встановити коло проблем мешканців гуртожитків, які можуть бути вирішені завдяки діяльності ОСНів (*продукт: перелік проблем, які можуть бути вирішені або пом'якшені завдяки ефективній діяльності ОСНів*).

3. Визначити причини, які заважають мешканцям гуртожитків скористуватися своїм правом на приватизацію житла (*продукт: список таких причин*).

4. Визначити коло зацікавлених суб'єктів, інтереси яких зачіпає проблема гуртожитків (*продукт: список стейкхолдерів*).

### **Теми попереднього опитування учасників:**

- їх оцінка розуміння проблеми і причин цієї проблеми;
- їх інтереси, які зачіпає ця проблема;
- їх бачення того, що потрібно зробити, щоб вирішити проблему;
- як вони бачать свою роль у можливому вирішенні проблеми;
- чи намагалися вони раніше вирішити цю проблему, що пропонували, які результати?
- як вони оцінюють результати реалізації попередніх рішень органів влади у цій сфері;
- характеристики позицій (оцінки попередніх дій, мотивів, очікуваних реакцій, можливої взаємодії і т.п.) інших стейкхолдерів (*продукт: результати опитування*).

### **Питання для розгляду:**

1. Які проблеми виникають на основних стадіях передачі гуртожитків у комунальну власність, ухваленні рішення міськрадою про дачу згоди на приватизацію і безпосередньо приватизації житла в гуртожитках?
2. Які з проблем жителів гуртожитків можуть бути вирішені завдяки створенню і діяльності ОСНів?
3. Що заважає мешканцям гуртожитків створювати ОСНи і налагодити їх роботу?
4. Що потрібно зробити міській владі, щоб налагодити роботу ОСНів?
5. Що необхідно зробити міській владі, активу гуртожитків та громадським організаціям міста для спільного вирішення проблеми приватизації?
6. Чи намагалися раніше вирішити цю проблему, що пропонували, які результати?
7. Як учасники бачать свою роль у можливому вирішенні проблем?

### **Модератори фокус-групової дискусії:**

КРУПНИК Андрій Семенович, голова Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення, член Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентіві України;

АБРАМОВА Євгенія Георгіївна, провідний експерт Асоціації, керівник департаменту з питань ЖКГ та соціально-економічного розвитку Одеського суспільного інституту соціальних технологій, старший викладач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

### **Склад запрошених учасників:**

1. ДОМБРОВАН Світлана Іванівна, голова будинкового комітету «Наш дім» гуртожитку на пос. Дзержинського, № 10, голова Ради сприяння самоорганізації мешканців гуртожитків м. Одеси;
2. ЧЕБАНЮК Григорій Вікторович, голова будинкового комітету «Домком 13» гуртожитку на пос. Дзержинського, № 13, заступник голови Ради сприяння самоорганізації мешканців гуртожитків м. Одеси;
3. РАДОЛОВА Наталія Іванівна, голова будинкового комітету «Домком 11» гуртожитку на пос. Дзержинського, № 11;
4. БОГИНСЬКА Любов Миколаївна, голова будинкового комітету «Надія» гуртожитку на пос. Дзержинського, № 14;
5. ХРАМОВ Ігор Юрійович, голова будинкового комітету гуртожитку на вул. Вапняній, 71;
6. МАЛЬНЄВ Євген Павлович, голова громадської організації «Одеський житловий союз», заступник голови Всеукраїнської організації «Український житловий союз»;

7. ТОМАШЕВСЬКИЙ Володимир Володимирович, голова комітету самоорганізації «Південно-Західний масив», голова Одеської міської Асоціації самоорганізації населення;

8. ПІДБОЛЯЧНА Зінаїда Василівна, член правління будинкового комітету гуртожитку по сел. Дзержинського, 11 «Домком 11»;

9. ПРАВЕНКО Олена Василівна, член правління будинкового комітету гуртожитку по сел. Дзержинського, 11 «Домком 11»;

10. КОВАЛЬОВА Юлія Леонідівна, заступник голови будинкового комітету гуртожитку по сел. Дзержинського, 14 «Надія»;

11. СТУКАЛЕНКО Людмила Михайлівна, член правління будинкового комітету гуртожитку по сел. Дзержинського, 14 «Надія»;

12. СІЛКА Алла Євгенівна, заступник голови будинкового комітету гуртожитку по сел. Дзержинського, 13 «Домком-13».



**ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ**  
**«АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»**

**16 жовтня 2005** року учасники першої Всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення, яка відбулася в місті Одесі, дійшли висновку, що для подальшого розвитку в Україні руху самоорганізації треба створити єдину систему взаємної підтримки, обміну інформацією і досвідом. Для цього було вирішено заснувати Всеукраїнську громадську організацію «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Була зареєстрована **14 червня 2006 року** в Міністерстві юстиції України (реєстр. № 2473).

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

**Основними завданнями** Асоціації є:

- сприяння розвитку локальної демократії, поширення ідей самоврядування і становлення громадянського суспільства;
- сприяння реалізації у суспільстві принципів соціальної справедливості і соціального партнерства;
- сприяння створенню ефективної законодавчої і нормативної бази МСВ, локальної демократії в усіх її проявах;
- сприяння розвитку міжнародної співпраці, спрямованої на прискорення інтеграції України у світову спільноту і формуванню в Україні громадянського суспільства;
- надання правової, інформаційної та інших видів допомоги членам Асоціації;
- сприяння створенню умов, необхідних для самореалізації молоді і активізації участі молодіжних об'єднань громадян у розвитку локальної демократії;
- сприяння активному довголіттю людей похилого віку, стимулювання їх активної участі у суспільно-корисній діяльності;
- сприяння підвищенню професійного та інтелектуального рівня громадян у питаннях самоорганізації населення, участі в управлінні місцевими справами та в інших аспектах локальної демократії;
- сприяння підвищенню рівня професійної підготовки штатних працівників і волонтерів, що працюють у сфері безпосередньої і представницької демократії на локальному рівні;
- співпраця з організаціями та іншими юридичними особами України і зарубіжних країн для реалізації мети Асоціації.

**Основні напрямки діяльності Асоціації:**

- розробка проектів загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів;
- аналітична робота, зокрема, проведення досліджень стану розвитку локальної демократії в містах України (зокрема, в містах Запоріжжі, Житомирі, Кіровограді, Луганську, Миколаєві, Одесі, Полтаві, Прилуках, Рівному, Сумах);

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

Організація має свої осередки в 18 областях України (зокрема, в м. Києві, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Херсонській, Чернівецькій тощо областях). Загалом, організація надавала допомогу з основних напрямків власної діяльності представникам органів МСВ, органам самоорганізації населення та громадськими організаціями із більш ніж 70 міст України.

Одним з найважливіших чинників ефективності і постійного розвитку руху самоорганізації в нашій країні є регулярне проведення всеукраїнських науково-практичних конференцій, на яких лідери цього руху, провідні науковці і представники органів публічної влади розглядають найактуальніші проблеми у сфері самоорганізації.

Так, **15-16 жовтня 2005 року** в Одесі відбулася перша Всеукраїнська науково-практична конференція «Перспективи розширення повноважень і сфери діяльності органів самоорганізації населення». На конференції були обговорені і намічені перспективи посилення участі органів самоорганізації населення у житті співтовариств і самоврядуванні, визначена роль органів місцевої влади у підтримці самоорганізації, механізми делегування органам самоорганізації населення місцевими радами частини власних повноважень, фінансів і майна, форми ресурсного забезпечення діяльності органів самоорганізації населення.

**3-4 березня 2007 р.** в Одесі відбулася друга Всеукраїнська науково-практична конференція «Розвиток органів самоорганізації населення в Україні: проблеми теорії і практики».

Мета конференції – надати всебічну наукову і організаційно-методичну підтримку розвитку в Україні руху самоорганізації населення для підвищення його дієздатності і ефективності участі органів самоорганізації населення у вирішенні місцевих проблем в тісній співпраці з органами МСВ. Були схвалені розроблені ученими і фахівцями-практиками проекти поправок до Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення», а також ряд нормативно-методичних документів локального рівня.

**17-18 вересня 2007 р.** в Одесі відбулася третя Всеукраїнська науково-практична конференція на тему «Якісні житлово-комунальні послуги – спільна справа влади і громадськості», організована у співпраці із Громадською радою при Міністерстві з питань житлово-комунального господарства України.

Основною метою Конференції було виробити пропозиції з поліпшення забезпечення населення якісними і фінансово доступними житлово-комунальними послугами і утворити в Україні дієві механізми співпраці органів публічної влади з громадськістю з впровадження цих пропозицій у життя.

**20-21 грудня 2008 р.** в Одесі проходила четверта Всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення на тему «Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення», організована у співпраці із Комітетом з питань регіонального розвитку та МСВ Верховної Ради України, а також Міністерством з питань регіонального розвитку та будівництва України.

На конференції були розглянуті актуальні проблеми регламентації правового статусу органів самоорганізації населення на загальнодержавному та місцевому рівнях. Зокрема, було представлено та обговорено оновлену редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення», підготовлену фахівцями ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» на заміну законопроекту № 2108, зареєстрованому у Верховній Раді України 21 лютого 2008 р.

**15-16 травня 2010 р.** в Вінниці проходила п'ята Всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення на тему «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання», організована у співпраці із Вінницькою міською радою.

На конференції були розглянуті актуальні проблеми правової регламентації загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання. Зокрема, було обговорено проект Закону України «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання», підготовлений фахівцями Асоціації, а також стан регламентації загальних зборів на місцевому рівні.

**9-10 липня 2011 р.** у Кіровограді відбулася шоста Всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення на тему «Регламентация питань самоорганізації населення законодавством України», організована у співпраці із Кіровоградським обласним осередком Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення, Кіровоградською обласною державною адміністрацією, Кіровоградською обласною радою, громадською організацією «Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості». На обговорення цієї конференції був винесений підготовлений фахівцями Асоціації проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регламентації питань самоорганізації населення», який передбачає внесення поправок більше ніж у 25 чинних законів, що має значно поліпшити умови створення і діяльності органів СОН як найважливіших інститутів громадянського суспільства.

**Координати ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»:**

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

Тел./факс: +38 (048) 738-68-30.

E-mail: samoorg@ukr.net

Сайт: <http://samoorg.com.ua>

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ  
ЩОДО РОЗВИТКУ САМООРГАНІЗАЦІЇ  
НАСЕЛЕННЯ В МІСТІ ОДЕСІ**

**Вирішення проблеми приватизації житла  
мешканцями гуртожитків через  
їх самоорганізацію**

Здано до набору 07.09.2012. Підписано до друку 11.09.2012.

Папір офсетний. Спосіб друку офсетний. Др. арк. 7,2.

Наклад 500 прим. Зам. № 276.

Надруковано ПП «Свродрук»

65000, м. Одеса, вул. Мала Арнаутська, 9