

## Взаємодія між органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством у Харкові

звіт за результатами якісного соціологічного дослідження й аналізу документів

**Авторка:** Дарина Пирогова, CEDOS

*Дослідження проведене в рамках проекту "Посилення громадянської участі в українських містах" за підтримки Фондації Чарльза Стюарта Мотта*



CHARLES STEWART  

---

MOTT FOUNDATION

## **Зміст**

### **Список скорочень**

### **Вступ**

### **Основні результати дослідження**

#### **Розділ 1. Прийняття рішень щодо міського розвитку в Харкові**

- 1.1. Чому важливо залучати мешкан\_ок до прийняття рішень щодо міського розвитку?
- 1.2. Як саме житель\_ки можуть долучитися до визначення пріоритетних напрямків розвитку міста?
- 1.3. Як приймаються рішення про те, чи враховувати пропозиції та коментарі громади до рішення?
- 1.4. Чи може громадськість вплинути на зміну рішення вже після його прийняття депутат\_ками або виконавчими органами місцевого самоврядування?
- 1.5. Що таке обґрунтовані рішення про розвиток міста та якими можуть бути критерії обґрунтованості?
- 1.6. Яким чином у Харкові приймають рішення про пріоритетні напрямки міської політики?
- 1.7. Які дані використовують для обґрунтування прийнятих рішень?
- 1.8. Чи кооперуються різні підрозділи ХМР між собою? Чи звітують вони про свою роботу громаді?

#### **Розділ 2. Особливості взаємодії ГО та ХМР**

- 2.1. Якими є умови для розвитку громадянського суспільства в Харкові?
- 2.2. Із якими основними проблемами або труднощами зіштовхуються ГО під час взаємодії із ХМР?
- 2.3. Із якими основними проблемами або труднощами зіштовхується ХМР під час взаємодії із ГО?
- 2.4. Що може сприяти подоланню бар'єрів та труднощів?
- 2.5 Чи є межі у залученні мешкан\_ок міста та ГО до прийняття рішень з приводу розвитку міста?
- 2.6. Як відбувається інформування ГО та житель\_ок про роботу ХМР?
- 2.7 Інформаційні та освітні потреби ГО та ХМР

#### **Розділ 3. Оцінка інструментів залучення**

- 3.1. Оцінка окремих механізмів залучення

3.2. Які методи залучення можуть бути найбільш дієвими, якщо у вас є ідея проекту?

3.3. Приклади рішень, які були прийняті без залучення громади до процесу або з некоректним залученням

3.4. Приклади рішень, які були прийняті із залученням громади

## **Висновки та рекомендації**

### **Додаток**

Порівняльна таблиця оцінок механізмів громадської активності

## Список скорочень

ГС Громадянське суспільство

ГО Громадські організації

ФГД Фокус-групова дискусія

П Глибинне інтерв'ю

ГР Громадська рада

МР Молодіжна рада при Харківському міському голові

ОМС Органи місцевого самоврядування

ОСН Органи самоорганізації населення

ХМР Харківська міська рада

## Вступ

На початку 2016 року Указом Президента була затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на період 2016-2020 років. У рамках Плану заходів для її виконання, який спрямований на підтримку ініціатив громадськості, а також налагодження ефективного діалогу між владою та громадянським суспільством, серед іншого, на 2018 рік було заплановано забезпечити розробку навчальних програм підвищення кваліфікації з питань громадянської освіти та формування громадянських компетентностей у державних службов\_иць і посадових осіб місцевого самоврядування з подальшою організацією відповідного навчання.

Чи відбувається такий діалог зараз у Харкові між місцевими громадськими організаціями та активіст\_ками, з одного боку, та депутат\_ками і службов\_ицями Харківської міської ради, з іншого боку? Відповідь, яку ми можемо дати після проведення дослідження: “Скоріше так, ніж ні”. Але прозорість та загальна якість цього діалогу не в повній мірі влаштовує як представни\_ць громадянського суспільства, так і виконавчу владу. У Статуті територіальної громади міста закріплено низку механізмів залучення, які можуть використовувати житель\_ки та громадські організації. Через специфіку Харкова як студентського міста саме “профільний” Департамент сім’ї, молоді та спорту ХМР є найбільш активним у комунікації з громадськістю, у місті працює Молодіжна рада при міському голові та кілька успішно реалізованих проєктів у партнерстві ХМР + ГО. Проте ми з’ясували, що не всі механізми залучення працюють однаково добре.

У нашому дослідженні ми вирішили подивитися на цей процес більш детально: що ХМР вдається краще, чим задоволені й незадоволені ГО, які практики взаємодії можуть бути покращені. Більше того, на нашу думку, дуже важливо досліджувати ефективність та практики використання механізмів залучення у реальному житті, навіть коли механізми їх використання закріплено у нормативних документах і вони, здавалося б, не викликають сумнівів. Місто може розвиватися гармонійно тільки тоді, коли у мешкан\_ок є реальна можливість заявити про свої потреби, які місто у подальшому буде задовольняти, приймаючи як стратегічні, так і рутинні рішення щодо міського розвитку.

Головна мета цього дослідження — оцінити ефективність різних інструментів залучення на основі досвіду та суджень головних користувач\_ок: представни\_ць ГО та активіст\_ок, а також службов\_иць та депутат\_ок ХМР, виявити, які методи добре

працюють для залучення громадськості та житель\_ок до прийняття рішень, а які потребують вдосконалення. Також окрему увагу ми приділили вивченню питання обґрунтованості стратегічних рішень, які приймаються у місті.

Методологічною особливістю даного дослідження можна назвати використання якісних соціологічних методів (інтерв'ю і фокус-групові дискусії) та цільовий метод формування списку ключових інформант\_ок. Ми не опитували представни\_ць усіх ГО у Харкові, а також представни\_ць усіх департаментів та управлінь міської ради й депутат\_ок від усіх партій. Натомість ми провели 2 фокус-групові дискусії та 2 інтерв'ю з представни\_цями ГО та активістських кіл (усього 15 учасни\_ць), які активно працюють над вирішенням міських проблем у різних сферах (освіта, культура, історія та захист архітектурної спадщини, побудова спільнот, створення громадських просторів, соціальна робота із вразливими категоріями населення та зокрема, ВПО, розвиток велосипедного руху, робота з молоддю та студентами).

Також ми провели 6 глибинних структурованих інтерв'ю зі службов\_ицями, які представляють Департамент у справах інформації та зв'язків із громадськістю, Департамент сім'ї, молоді та спорту, Управління інноваційного розвитку та іміджевих проєктів цього ж департаменту, а також депутат\_ками ХМР та представни\_цею Молодіжної ради при Харківському міському голові. Якісна методологія, на відміну від кількісної, дає можливість говорити про тренди, тенденції та причини явищ, але результати цього якісного дослідження ми не можемо поширити на весь громадський сектор Харкова та роботу всіх підрозділів міської ради.

Крім участі в фокус-групах, усі респондент\_ки із громадського сектору заповнювали структурований опитувальник, де оцінювали механізми залучення громади до прийняття рішень за різними параметрами, використовуючи 5-бальну шкалу, де 1 — найнижчий бал, а 5 — найвищий.

Польовий етап дослідження відбувався у квітні-липні 2018 року.

Цей звіт складається з трьох розділів. У першому йдеться про логіку прийняття рішень, обґрунтованість, у другому — про досвід взаємодії ГО та ХМР і взаємну оцінку роботи, рекомендації для підвищення ефективності спільної роботи, а в третьому — про оцінку конкретних механізмів залучення, їхні переваги та недоліки і рекомендації для покращення.

Практичним результатом дослідження є набір рекомендацій для подолання перешкод у взаємодії представни\_ць громадянського суспільства та службов\_иць. На

нашу думку, вони є доволі універсальними й можуть бути використані в різних містах, а також можуть бути включені до навчальних програм підвищення кваліфікації державних службов\_иць і посадових осіб ОМС.

## **Основні результати дослідження**

- Статутом територіальної громади Харкова та іншими нормативними документами передбачено ряд механізмів залучення мешкан\_ок міста до прийняття рішень. У місті впроваджують нові електронні механізми залучення (Кабінет харків'янина, Громадський бюджет). Конкурси для ГО також слід вважати механізмом залучення.
- Для обґрунтування рішень про розвиток міста службов\_иці та депутат\_ки використовують як доступну статистику, зібрану різними інституціями, так і власні дані, котрі збирають у ХМР. Думку громадськості в якості легітимуючого фактору для прийняття рішень згадували тільки у окремих випадках.
- Кооперація між різними підрозділами ХМР відбувається, але не є системною та залежить від низки факторів: узгодження дій із міським головою, персональних контактів між працівниками різних підрозділів. Ініціативність також є фактором, який позитивно впливає на кооперацію. Натомість кооперація ГО між собою та обмін досвідом, спільна робота над проектами майже завжди є бажаною та розповсюдженою.
- Основним джерелом інформування про роботу міської ради є офіційний веб-сайт ХМР. На думку представни\_ць ГО, інформацію на цьому сайті шукати важко, що робить її погано доступною. Для ГО основним джерелом інформації про можливості залучитися до прийняття рішень у місті є професійні спільноти у Facebook.
- Деякі депутат\_ки ХМР практикують звіти про результати своєї роботи перед громадськістю, але офіційно порядок звітування депутат\_ок міської ради перед виборцями не затверджений. Також активно використовуються персональні сторінки у Facebook та Instagram. Для інформування аудиторії старшого віку добре працюють громадські приймальні та зустрічі з житель\_ками на місцях.
- У Харкові активно розвивається громадянське суспільство, створюються нові організації, розвиваються нові напрямки роботи: велосипедний рух, екологічні ініціативи, ініціативи із перетворення Харкова на інклюзивне місто, можливості для неформального навчання, театральні-мистецькі проекти.
- Суттєвим бар'єром для розвитку ГС у місті є особливості взаємодії з муніципальною владою. Представни\_ці частини ГО вважають, що в місті не

відбувається діалогу між міською радою й органами виконавчої влади та громадою міста, а демократичні процедури та механізми залучення використовуються формально, вибірково і переважно для легітимації певних дій та рішень міської влади. Серед інших бар'єрів респондент\_ки із ГО назвали брак стратегічного бачення розвитку міста у частини службов\_иць та персональну протекцію й особисті зв'язки, які є запорукою успішної співпраці між ГО та ОМС.

- На думку службов\_иць та депутат\_ок, частина ГО погано розуміються на розподілі повноважень як усередині ХМР, так і між різними рівнями міського управління, а також недостатньо ознайомлені із законодавством у своїй сфері, що також є бар'єром у конструктивній взаємодії між двома гравцями.
- Для обґрунтованого прийняття рішень як службов\_ицям, так і ГО не вистачає статистичних даних і аналітики, які фокусувалися б саме на ситуації у місті Харкові. Дані на рівні області не завжди відповідають потребам, хоча й активно використовуються. Також деяким ГО не вистачає даних щодо економічних показників розвитку міста та інформації щодо планів у сфері містобудування і реконструкції тих чи інших об'єктів.
- Серед зручних форматів для ознайомлення з даними та дослідженнями були названі інфографіка, довгі детальні звіти та презентації.
- У розрізі освітніх потреб службов\_ицям бракує знання англійської мови для спілкування з іноземними колегами та вивчення досвіду інших країн. Також необхідними навичками для службов\_иць є ораторське мистецтво, техніки модерації, ведення діалогу, проектний менеджмент, а також підвищення знань та кваліфікацій у своїй спеціальності. Представни\_ці ГО мають потреби у навчанні з написання грантових заявок, в обміні досвідом та стажуванні в інших організаціях (у тому числі за кордоном).
- Щодо оцінки окремих механізмів залучення респондент\_ки зазначили, що норми стосовно електронних петицій та місцевих ініціатив, прописані у статуті міста, є надто жорсткими й унеможливають успішне використання цих інструментів. Загальні збори за місцем проживання проводять, але їхні результати часто не беруть до уваги. Громадські слухання та участь громади у сесіях міської ради працюють неефективно, адже доступ громадськості суттєво обмежений через невчасне інформування, деякі активіст\_ки та представни\_ці ініціативних груп поводяться на засіданнях агресивно, і, як результат, доступ до засідань обмежується.
- Найбільш дієвим методом залучення представни\_ці громадського сектору Харкова вважають службу звернень 1562 та пряме звернення до представни\_ць ОМС, в тому числі й через персональні неформальні контакти. Ситуативну



співпрацю між ГС та ХМР вважають більш привабливою, ніж довготривалі форми, такі як меморандум.

## **Розділ 1. Прийняття рішень щодо міського розвитку у Харкові**

### **1.1. Чому важливо залучати мешкан\_ок до прийняття рішень щодо міського розвитку?**

Відповідно до Статуту територіальної громади міста Харкова, будь-який член громади має право на участь у місцевому самоврядуванні. Така законодавчо прописана норма вже сама по собі є достатньою підставою для залучення мешкан\_ок міста до прийняття рішень щодо його розвитку, на думку представни\_ць ОМС. Якщо ж відволіктися від юридичного аспекту, місто — це живий рухливий простір, і те, чим і як воно живе, визначають його мешкан\_ки та їхня активність. Представни\_ці ХМР відзначали імідж Харкова як молодого міста, студентської столиці України, тому дехто з них вважає, що залучати можливо та навіть необхідно не лише постійних членів громади, а й тих, хто перебуває в місті під час свого навчання.

На думку представни\_ць ГО, залучення до життя громади є запорукою гармонійного розвитку міста в майбутньому, але значна частина мешкан\_ок погано розуміють власні права, не знають про наявні механізми залучення та не вміють або не мають бажання ними користуватися. З такою думкою частково погоджуються службов\_иці й депутат\_ки ХМР.

Одна з важливих складових роботи ГО та загалом активних член\_кинь ГС якраз і полягає у сприянні змінам цінностей через свої проекти та навчання, комунікаційну роботу.

*“Члены территориальной громады, каждый из нас есть плательщиком налога и должен проследивать, в каком направления двигаются мои деньги. У каждого есть права. Но мы используем эти права? Скорее всего, нет. Почему, потому что я говорю, мы очень молодые как территориальная громада. И не умеем и не знаем, наверное, как мы должны пользоваться своими правами”.*  
(Представни\_ця ГО)

### **1.2. Як саме житель\_ки можуть долучитися до визначення пріоритетних напрямків розвитку міста?**

Статутом територіальної громади Харкова та іншими нормативними документами передбачено низку механізмів залучення мешкан\_ок міста до прийняття рішень: місцевий референдум, вибори міського голови та депутат\_ок міської ради, загальні збори громадян, реалізація місцевих ініціатив, громадські слухання, індивідуальні та колективні петиції і звернення, бюджет участі, участь у сесіях міської ради, гарячі

телефонні лінії. Цими механізмами, за словами представни\_ць ХМР, можуть скористатися як окремі житель\_ки міста, так і громадські організації.

*“Большинство решений проходят такую процедуру, как информирование”.*  
(Службов\_иця ХМР)

*“Проекты на сайте ХГС, и все неравнодушные харьковчане могут с ними ознакомиться, тем или иным способом... могут прислать информационный запрос”.* (Службов\_иця ХМР)

Новим механізмом залучення для Харкова є [“Портал харків'янина”](#) – веб-сайт і мобільний додаток для житель\_ок міста. Портал передбачає можливість подати проект на Громадський бюджет або вплинути на розвиток міста через голосування за ініціативу або участь в опитуванні. Для підвищення привабливості для користувачів у проекті є розважальний компонент: на сторінці можна дізнатися й оцінити новини міста, отримати поради щодо проведення дозвілля. Кожна дія приносить відвідувачу певну кількість балів, які можна обмінювати на подарунки.

Також у місті існувала практика збору скарг та пропозицій через спеціальну форму на сайті ХМР, де для ілюстрування проблеми можна було завантажити фото. Кожну скаргу мав розглядати та задовольняти профільний департамент. Переважна більшість запитів, за словами службов\_иць, стосувалася ремонту приміщень, доріг, комунікацій тощо.

Під час розробки Стратегії міста до 2020 року процес написання стратегії було організовано партисипативно, із проведенням фокус-груп і тематичних робочих груп із різних тематик, до яких могли залучитися представни\_ці ОМС, бізнесу, науки й освіти та широкого кола громадськості.

### **1.3. Як приймаються рішення про те, чи враховувати пропозиції та коментарі громади до рішення?**

Відповідно до Статуту територіальної громади Харкова, за результатами громадських консультацій, слухань або зборів за місцем проживання пропозиції житель\_ок можуть бути врахованими, врахованими частково або відхиленними. У разі часткового врахування або відхилення має бути подане вмотивоване пояснення причини такого рішення.

На практиці рішення приймають самі службов\_иці, до компетенції яких належить питання. При прийнятті такого рішення вони орієнтуються на власний експертний досвід та ґрунтуються на нормативній базі. На думку ГО та частини представни\_ць ХМР, пропозиції та коментарі громади до прийнятих рішень або проектів рішень практично ніколи не враховують, за винятком окремих випадків, коли, наприклад,

проблема активно висвітлюється у медіа.

#### **1.4. Чи може громадськість вплинути на зміну рішення вже після його прийняття депутат\_ками або виконавчими органами місцевого самоврядування?**

На думку опитаних, громадськість має мінімальні шанси вплинути на зміну рішення після його прийняття. Було згадано лише кілька таких випадків. В обох із них зміна рішення відбулася завдяки тиску громадськості через використання різних інструментів: участі у громадських слуханнях, підписання петицій, звернення до суду, поширення інформації у ЗМІ. Найбільш відомим рішенням, яке було змінено через публічний тиск громади, стало скасування результатів конкурсу на встановлення пам'ятника на місці пам'ятника Леніну.

*“Когда мэром было принято решение на месте снесенного памятника В.И. Ленину поставить так называемое «Одородбло», просто плагиат Александрийского столпа в Санкт-Петербурге. И город лег костями. [...] Был суд первой инстанции, второй апелляционный. [...] Там нет пока ничего, не строится. Даже деньги из бюджета выделили. На обустройство этой зоны. Но общественность любая выступает категорически против”.* (Депутат\_ка ХМР)

#### **1.5. Що таке обґрунтовані рішення про розвиток міста та якими можуть бути критерії обґрунтованості?**

На думку посадов\_иць, обґрунтованим можна назвати рішення, яке прийняли депутат\_ки або виконком шляхом консенсусу, яке засноване на експертних знаннях та життєвому досвіді. Також обґрунтоване рішення має пройти перевірку юридичного департаменту ХМР на відповідність законам України. Також базисом обґрунтування можуть слугувати статuti, програми, аналітичні дослідження та статистичні дані. Дехто з посадов\_иць також згадували про необхідність обговорення рішення з іншими зацікавленими сторонами, зокрема представни\_цями громади.

*“Если мы проводим исследование, и там твердые данные нужны, то есть статистика, то у нас есть Департамент экономики. Мы получаем либо через статистику нашу городскую, либо через департамент, где это аккумулируется”.*  
(Депутат\_ка, ХМР)

Усі рішення, які приймає ХМР, мають обґрунтування, однак деякі з посадов\_иць зазначали, що такі обґрунтування можуть бути формальними, й обговорення між самими посадов\_ицями та окремо із громадою не відбувається, адже насправді рішення вже прийняте.

*“Ставится перед фактом. Тебе дают уже просто как будет. Никакого коллегиального обсуждения до этого нет. Это очень большой минус. Никаких*

*общественных слушаний и так далее. Какие-то доводы и все это, это все решается в ручном управлении". (Депутат\_ка ХМР)*

## **1.6. Яким чином у Харкові приймають рішення про пріоритетні напрямки міської політики?**

Пріоритетні напрямки міської політики прописані в основній та галузевих стратегіях і програмах розвитку міста, а також у програмах соціально-економічного розвитку. За словами службов\_иць, основні пріоритети розвитку міста закладені у Стратегії розвитку міста Харкова.

Наступним рівнем прийняття рішень є програма соціально-економічного розвитку. Також пріоритети розвитку закладені у бюджеті міста та міських програмах, які оновлюються раз на рік.

*"Я очень люблю нашу программу социально-экономического развития города, потому что хорошо обрисованы векторы. Для меня эта программа даже больше, чем стратегия наша". (Депутат\_ка ХМР)*

Кожен із департаментів розробляє свої тактичні кроки, які відповідають профільному напрямку загальної стратегії. Залежно від цього планується квартальна, піврічна та річна діяльність департаментів.

Стратегія розвитку Харкова виокремлює шість основних цілей / напрямків розвитку міста та передбачає перелік індикаторів успішності втілення для кожної з них. Відповідно, робота ведеться за кожним із напрямків: соціальна впевненість і здоров'я населення міста, розумна економіка міста й забезпеченість населення робочими місцями, екологічна врівноваженість та енергетична ефективність, сучасний простір і забезпечення міста інженерною інфраструктурою, інвестиційна привабливість міста та муніципальний бюджет, ефективність управління містом та громадянське суспільство.

Розробка стратегії розвитку міста відбувалася в декілька етапів: спочатку було створено робочу групу за участі представни\_ць ХМР, бізнесу та ГС. Наступним кроком стало проведення 12 круглих столів із залученням ширшого кола громадськості, результатом яких і стала розробка пріоритетних напрямків і формування стратегії. Службов\_иці вважають такий підхід до розробки стратегії достатньо партисипативним, а саму стратегію – орієнтиром у розвитку міста.

*"По крайней мере, для моего управления это стало библией, своего рода кодексом, конституцией по работе. Потому что мы понимали, дальше куда двигаться и что делать". (Службов\_иця ХМР)*

## **1.7. Які дані використовують для обґрунтування прийнятих рішень?**

Для обґрунтування рішень службов\_иці та депутат\_ки використовують як наявну доступну статистику, так і статистичні дані, які збирає ХМР. Статистичні дані збирають зокрема Департамент економіки комунального господарства й Управління інноваційного розвитку та іміджевих проєктів Департаменту сім'ї, молоді та спорту, Молодіжна рада при міському голові. Управління та МР також можуть проводити опитування громадської думки та замовляють аналітичні дослідження експертним організаціям. Найчастіше, за словами службов\_иць, дослідження проводять ВНЗ. Одним із постійних партнерів є ХНУ ім. Каразіна.

*“Мы за деньги заказываем. Кто первый попадет под руку в процессе дела. Это жизнь. У нас хорошие все ВУЗы, с одним мы одни вопросы проговариваем, с другим мы другие вопросы проговариваем. Есть у нас Институт инновационного и инвестиционного развития плюс Каразина”.* (Службов\_иця ХМР)

Окрім статистики та даних досліджень, службов\_иці й депутат\_ки використовують дані, зібрані іншими відділами та підрозділами, а також відкриті дані з інтернету.

### **1.8 Чи кооперуються різні підрозділи ХМР між собою? Чи звітують вони про свою роботу громаді?**

За словами службов\_иць та депутат\_ок, кооперація між різними підрозділами ХМР відбувається, але не є систематичною та залежить від низки факторів.

Важливим фактором, що підвищує шанси на співпрацю з колегами, є узгодження дій та схвалення від міського голови.

*“Харьков — очень эгоцентричный город. Там если кто-то как-то не синхронизирует свою работу с мэром, то его мнжат на ноль”.* (Депутат\_ка ХМР)

*“Как воспринимается Молодежный совет при городском главе? Когда вы нам отказываете — вы отказываете городскому главе. Поэтому тут момент личного контакта и личных взаимоотношений”.* (Представни\_ця МР)

Особисті контакти та неформальні стосунки значною мірою визначають можливість і якість кооперації. Самі службов\_иці визнають, що співпрацювати з різними підрозділами ХМР може бути нелегко, і з радістю використовують для співпраці “коротші” шляхи, де це можливо.

*“У нас получилось трудоустроить двух человек в управление по семье и молодежи. И сейчас они полностью ведут бюджет участия. ...мы этому рады, потому что нам не приходится ни с кем десять раз согласовывать. Это все свои люди”.* (Представни\_ця МР)

Ще одним фактором, який позитивно впливає на кооперацію, є зацікавленість у проєкті, ініціативність і бажання принаймні однієї зі сторін працювати над проєктом.

Активні вмотивовані службов\_иці підвищують свої шанси на успіх, коли приходять до колег із уже готовою пропозицією, над якою готові працювати.

Службов\_иці й депутат\_ки ХМР відзначали кілька основних каналів інформування громади про свою роботу:

- Офіційний веб-сайт ХМР.
- Газета “Харьковские вести”.
- Телевізійні новини.
- Сторінки міської ради, окремих департаментів та персональна сторінка міського голови у Facebook.
- Група “Пресса Харькова” у Viber, яку використовують для інформування журналіст\_ок про події у місті.
- Депутат\_ки ХМР комунікують результати власної роботи через регулярні звіти, а також активно використовують персональні сторінки у Facebook та Instagram.
- Для інформування аудиторії старшого віку переважно використовують громадські приймальні та зустрічі з громадою на місцях.

*“Очень многие приходят на прием. У нас очень популярные депутаты”.*

*(Депутат\_ка ХМР)*

## **Розділ 2. Особливості взаємодії ГО та ХМР**

### **2.1. Якими є умови для розвитку громадянського суспільства в Харкові?**

Активіст\_ки та представни\_ці громадського сектору неоднозначно оцінюють можливості для розвитку громадського сектору та роботи громадських організацій у Харкові. З одного боку, більшість представни\_ць ГО та ХМР зазначали про наявність у місті великої кількості активіст\_ок та активно діючих ГО. Велика кількість нових ГО та активних громадян\_ок з'явилися в місті після подій Євромайдану в 2014 році на хвилі зростання громадянської активності.

*“Якщо би у нас в Харкові не було такого... Мощного движения общественного, в разных направлениях абсолютно, то, наверное, город представлял бы из себя нечто, что сейчас происходит у нас на Востоке”.* (Представни\_ця ГО)

Одним із найбільш поширених та затребуваних напрямків роботи в цей час стала допомога ВПО (в цю категорію входять забезпечення базових життєвих потреб переселен\_ок, допомога в реабілітації та інтеграції, навчання, тощо). На даний момент цей напрямок дещо втрачає “актуальність”, і відповідні ГО змінюють фокус роботи на допомогу ВПО в сірій зоні та/або на поширення надання послуг з лише ВПО на харків'ян\_ок загалом, що додатково може сприяти кращій інтеграції ВПО в громаду міста.

За спостереженнями активіст\_ок, у громадському секторі Харкова зараз активно розвиваються нові напрямки: велосипедний рух, екологічні ініціативи, ініціативи з перетворення Харкова на інклюзивне місто, неформальне навчання, театральні-мистецькі проекти. Позитивним моментом є також участь молоді в проектах різних напрямків.

*“Навіть починаючи зі шкільної лави, де розвивається шкільне самоврядування, дуже багато проектів. І я дуже вражаюсь, що від школярів уже у 15-16 років є багато ідей, ініціатив”. (Представни\_ця ГО)*

З іншого боку, стосунки ГС з муніципальною владою більшість опитаних представни\_ць ГС оцінили негативно і виділяли як чи не найбільший бар'єр для розвитку. Варто відзначити, що ставлення до обласної влади з боку ГО та досвід співпраці з нею є більш позитивними порівняно з міською. За словами представни\_ць ГО, основні труднощі є саме на рівні міста і великою мірою пов'язані з особою міського голови Геннадія Кернеса. Специфікою Харкова як представни\_ці ГО, так і деякі представни\_ці ХМР вважають те, що у місті все відбувається з відома та зі згоди міського голови. Представни\_ці ГО додають, що стиль його управління є авторитарним, а міська рада в першу чергу займається виконанням його комерційних та політичних інтересів. Відповідно, якщо ГО, представни\_ці бізнесу або інші стейкхолдер\_ки мають погані стосунки з Геннадієм Кернесом, їхня робота унеможлиблюється.

*“Есть такой нюанс, что если кто-то из верха города не хочет видеть тебя, что бы ни делалось, ничего не будет происходить. [...] Организация, в которой я работаю, моя основная, хозяин нашей организацией не дружит с мэром. Поэтому нам закрыт выход в город. Например, выигрываем тендеры [...], тендеры аннулируются. Работа эта больше не нужна”. (Представни\_ця ГО)*

Більшість представни\_ць ГО, які були опитані в ході проведення дослідження, вважають, що в місті не відбувається діалогу між міською адміністрацією та громадою міста, а демократичні процедури та механізми залучення використовуються формально, вибірково і переважно для легітимзації певних дій та рішень міської влади.

Серед опитаних ГО частина принципово не співпрацюють з ХМР з вищезгаданих причин, а також через розбіжності в політичних поглядах із міським головою. Інші мають досвід разової чи постійної співпраці, однак навіть ті, хто постійно співпрацює з ХМР, часто відгукувалися про цей досвід досить негативно або наголошували на проблемах.

*“Есть организации, которые делают классные проекты, но они абсолютно не хотят, чтобы не дай бог там участвовал горсовет в этих проектах”. (Депутат\_ка ХМР)*



Окрім цього, успіхи роботи ГС в місті стримують фінансові питання: нестабільність фінансування, залежність від донорів, високі комунальні тарифи та ціни на оренду. Отримати приміщення чи пільги на комунальні послуги для ГО від ОМС дуже складно. Нерухомість, яку може надати ХМР, переважно перебуває в незадовільному стані і не є придатною для використання, проте навіть доступ до таких приміщень можливий через персональні зв'язки.

Ще одним фактором, про який згадувала частина опитаних ГО, є проблеми з персоналом/волонтер\_ками. Студент\_ки, що становлять відчутну частину населення Харкова, з одного боку, є досить відкритими й активними, легко залучаються до різноманітних ініціатив у якості волонтер\_ок або стають член\_кинями організацій. З іншого боку, оскільки вони проживають у місті тимчасово й навчання має для них першочергове значення, студент\_ки часто ставляться до волонтерства несерйозно, як до тимчасового хобі, можуть залишати проекти на "півшляху".

Щодо постійних мешкан\_ок міста, деякі представни\_ці ГО відзначали пасивність значної їхньої частини, споживацьке ставлення до ГО та небажання брати участь, власне, у роботі ГО. Це спричиняє постійну плінність та брак кадрів у ГС, додаткове навантаження на волонтер\_ок та співробітни\_ць (які в багатьох організаціях також працюють на волонтерських засадах).

## **2.2. Із якими основними проблемами або труднощами зіштовхуються ГО під час взаємодії із ХМР?**

Представни\_ці ГС згадували цілу низку проблем, з якими вони зіштовхуються під час взаємодії з ХМР. Хоча респондент\_ки й наголошували на тому, що "не всі співробітни\_ці ХМР однакові", і де з ким працювати легше, ніж з іншими, тим не менш, вони визначили низку загальних проблем, притаманних ОМС Харкова.

- Однією з суттєвих проблем, з якими зіштовхуються ГО при спробах взаємодіяти із ХМР, є неможливість взаємодії через закритість ХМР, небажання йти на співпрацю та розпочинати діалог із організаціями.
- Авторитарний стиль управління містом, коли рішення щодо напрямків розвитку, конкретних проектів, про співпрацю з тими чи іншими ГО тощо приймає одна людина, або вони ґрунтуються на інтересах цієї людини.
- Перевагу віддають проектам, які можуть бути використані для "передвиборчого піару" міського голови. Відповідно, кошти частіше вкладають не в тривалий розвиток міста, а в іміджеві або "популістські" проекти, які відповідають скоріше одномоментним потребам харків'ян\_ок.

*"Что-то сделали, перерезали ленточку, и люди порадовались, им это показали. И в принципе, мне кажется, это реакция на то, что вообще хотят жители. Вот если*

жители хотят детские площадки, будем фигачить детские площадки по всему городу". (Представни\_ця ГО)

"Основной бюджет города идет в имиджевые проекты, которые выгодны в электоральном значении". (Депутат\_ка ХМР)

- Брак стратегічного бачення у значної частини службов\_иць, застарілі знання у своїй сфері та погане уявлення про те, як має розвиватися сучасне місто, а також небажання дослухатися до громадськості, навіть експерт\_ок.

"Мне кажется, у нас очень туго идет принятие каких-то стратегических решений в городе. Мы как будто постоянно закрываем текущие вопросы, быстрые. По-настоящему стратегических решений в городе нет". (Представни\_ця ГО)

"Це розрив свідомості та цивілізаційний розрив. Що ті люди, робота яких є, власне, вибудовування, опрацювання міста, зручності, транспорту, інфраструктурних речей, вони геть не розуміють сучасності". (Представни\_ця ГО)

- Загальна некомпетентність певної частини службов\_иць ХМР, брак необхідних профільних знань. Погане розуміння власних обов'язків та того, чим займається свій та інші департаменти.
- Недовіра до ГО з боку службов\_иць, яка підсилюється через вкоріненість неформальних способів взаємодії та регулярних протистоянь між частиною ГО та міською владою. Особливо негативно така недовіра стосується організацій, що лише починають роботу. Не знаючи, чого очікувати від нової організації, представни\_ці ОМС скоріше відмовляються від взаємодії або спрямовують до уже знайомих, "досвідчених" організацій, ставлячи вимоги співпрацювати з ними.
- Співпраця з кишеньковими або лояльними ГО. Для нелояльних доступ до інформації про конкурси, події й можливості взаємодії та участі в них є ускладненими. Офіційні, законодавчо прописані шляхи взаємодії не працюють. Персональна протекція та особисті зв'язки є фактично єдиною запорукою успішної співпраці. Залежність якості взаємодії від особистості службов\_иці.

"Я понимаю, что если я хочу что-то делать, [...] я должна иметь или телефон, или какие-то связи. Не имея ни телефона, ни связей нигде, ничего не будешь двигать. Это моё мнение, которое я, три года я прожила в городе Харькове, могу стопроцентно говорить". (Представни\_ця ГО)

"Нет открытого механизма общения с городской властью. Те механизмы, которые должны работать, они не работают. Есть какая-то определенная бюрократическая система, которая должна выполнять определенные задачи. А на самом деле ты сталкиваешься с тем, что либо в каком-то моменте

*разрывается цепочка, либо это человеческий фактор срabатывает, и [...] ты как в глухую стену стучишься". (Представни\_ця ГО)*

- Механізми залучення є формальними й використовуються вибірково, а також для імітації залучення. Приклади, які респондент\_ки наводили найчастіше: закритість сесійних засідань ХМР — представни\_ці громадськості регулярно намагаються потрапити на засідання ради, але не можуть через те, що в залі засідань буцімто не вистачає місць. Відповідно до законодавства, в таких випадках засідання мають проводити у найбільшому доступному приміщенні, але цього не відбувається. Представни\_ці ГО звинувачують міську владу у тому, що зал свідомо заповнюють "підставними" представни\_цями громади, аби не допустити "небажаних гостей" всередину, коли рада розглядає контроверсійні питання. Цей метод використовують і на відкритих громадських обговореннях, коли зал заповнюють представни\_цями бюджетних організацій або прихильни\_цями міського голови, а решта ГО та активіст\_ок залишаються поза стінами приміщення.

*"Они нагнали полный зал бюджетников, которые проголосовали как положено, и всё. А люди стояли, мы все стояли на улице, нас не пустили. Нам выдали эти бумажки [маються на увазі мандати], которые мы там поднимали в толпе". (Представни\_ця ГО)*

- Міська влада досить прискіпливо контролює роботу ГО, з якими співпрацює. Представни\_ці ГО згадували заборону на критику дій міської влади та персонально Геннадія Кернеса, нав'язування адміністрацією власного бачення організації, намагання цензурувати їхні публічні висловлювання або змушувати їх підтримувати інші проекти, зі змістом яких ГО не погоджувалися. У разі відмови це могло суттєво зіпсувати стосунки та позначитися на якості співпраці (втрата приміщення, попередньо наданого містом, втрата пільг) або стати причиною припинення роботи організації.
- Ставлення до ГО як до безкоштовного ресурсу: використання заходів ГО для піару ХМР, присвоєння чужих досягнень, перебільшення власної участі в організації є тими негативними моментами у співпраці, на які часто скаржилися ГО. Крім того, низький рівень компетентності частини службов\_иць також призводить до пасивної ролі у співпраці, коли ОМС лише чекають, поки ГО зроблять всю роботу, або навіть, навпаки, просять/вимагають, аби ГО виконували роботу за ОМС. Кілька респондент\_ок також згадували про небажання ОМС сплачувати представни\_цям ГО за ті послуги, за які ОМС зазвичай платять експерт\_кам: розробку інструментів, проведення досліджень, аналітичні розробки.

*"Весь досвід співпраці закінчувався тим, що ми заносимо повідомлення в міськраду про проведення заходів. Типу, завжди є поліція, нас охороняє, навіть*

якщо у нас там стоїть десять людей... Але так само в 15-му році ми проводили [масовий захід]. Ми тільки занесли повідомлення в міськраду і більш ніяк не контактували. А численні інтернет-ресурси написали, що це організувала міська влада". (Представни\_ця ГО)

"Місто поки сидить і чекає, допоки ми гроші знайдемо". (Представни\_ця ГО)

"Чиновники зрозуміли, що вони можуть генерувати помітні громадян\_кам позитивні зміни й підтримувати їх, не витрачаючи на це ресурсів, але потім стояти поруч і казати, що ось це завдяки міській владі". (Представни\_ця ГО)

"Считается, что кому-то там платить надо, если специалиста нанимаешь. А если эту же работу выполняет представитель общественной организации, то, в принципе, «они же волонтеры», ну, типа, общественная организация, это их работа, чего мы им должны платить?" (Представни\_ця ГО)

"И есть проблема того, что не понимают, что за это надо платить. Никто не понимает, что надо платить за стратегический документ, за исследование, за анализ рынка. За все нужно платить, потому что есть инструмент, что мы платим проектировщику, который нам потом строит". (Представни\_ця ГО)

### **2.3. Із якими основними проблемами або труднощами зіштовхується ХМР під час взаємодії з ГО?**

- Взаємна недовіра до ХМР з боку ГО.
- Шлях відкритої конфронтації, який обирає частина ГО при взаємодії з ХМР. Такі ГО стають в опозицію до будь-яких ідей та ініціатив, що походять від міської влади, намагаються зривати засідання й обговорення. ХМР, у свою чергу, також не готова йти на діалог з опозиційною частиною ГС, службов\_иці висловлювали різко негативне та зверхнє ставлення до таких активіст\_ок.

"Всегда найдутся те, кому что-то не нравится, тем более после революции, когда хулиганье взяло в руки биты, сказала, что мы теперь активисты. Эти все Швондеры и Шариковы. Им все не нравится. Им не нравится фамилия Кернес". (Службов\_иця ХМР)

- Часто ГО погано розуміють розподіл повноважень як усередині ХМР, так і між різними рівнями влади: які питання — в компетенції міста, а за що відповідає, наприклад, область. Також бракує розуміння, чим саме займається той чи інший департамент, до кого треба звертатися з яких питань.

"Дуже багато організацій усе ж таки не розуміють публічного управління і не знають взагалі, як це працює. Не розуміються на нормативно-правовій базі і припускаються величезної кількості помилок, інколи стукаючись не в ті двері". (Представни\_ця ГО)

- Низький рівень професіоналізму серед ГО, погане знання законодавства у своїй сфері.
- Невизнання власних недоліків або помилок інколи спричиняє ситуацію, коли ГО перекладають провину на ОМС та звинувачують їх у корупції, якщо, наприклад, їхній проект не перемагає в конкурсі.
- Бажання критикувати владу з боку ГО, не вносячи при цьому власних конструктивних рішень для вирішення проблеми. Деякі службов\_иці пов'язують таку поведінку з намаганням ГО зробити собі піар, особливо якщо ці організації пов'язані з тими чи іншими політичними силами чи проектами.
- Робота різних ГО у місті не є скоординованою, навіть якщо вони займаються подібними темами. Також ГО не інформують ХМР про свою роботу, не бажають іти на контакт.

*“Они там что-то сами себе делают, а как мы должны об этом узнать? Что-то сами себе предлагают”.* (Службов\_иця ХМР)

#### **2.4. Що може сприяти подоланню бар'єрів та труднощів?**

Для певної частини ГО співпраця буде можливою лише за умови зміни міського голови та його команди. Інші опитані ГО є менш категоричними, але вважають, що лише щире бажання співпраці з боку ХМР та налагодження рівноправного відкритого діалогу може змінити ситуацію. Оскільки стосунки між різними стейкхолдерами у Харкові часто є досить напруженими, дехто з опитаних пропонує використовувати для забезпечення діалогу інструмент медіації. Крім того, створення спільного інформаційного простору, який міг би бути майданчиком для обговорень, може сприяти подоланню бар'єрів.

Що можуть зробити представни\_ці ХМР, щоб налагодити кращу взаємодію з ГО?

- Реально використовувати наявні механізми залучення громади до прийняття рішень, забезпечити прозорість механізмів власної роботи та прийняття рішень.
- Проводити навчання для службов\_иць як для підвищення їхніх безпосередніх професійних кваліфікацій, так і по роботі з ГС та роз'ясненню використання інструментів залучення. Для проведення такого навчання можна залучати експерт\_ок з ГО.

*“Если говорить про методы, то нужно поднимать законодательство и говорить, что должны быть общественные слушания. И мне кажется, что нужно привлечь нас, чтобы мы могли как люди, которые знают какую-то информацию об этом, провести эти общественные слушания. Говорить, как это сделать, как это*

*происходит у других. Есть очень много специалистов, те же GIZ или еще кто-то, кто может сказать и помочь, как это должно происходить". (Представни\_ця ГО)*

- Надавати ГО повну та коректну інформацію.
- Організувати роботу таким чином, щоб підрозділи працювали більш інтегровано, між ними була налагоджена оперативна передача інформації.
- Сприймати конструктивну критику з боку громади та ГО, брати її до уваги.
- Розуміти, що ГО для ХМР — не вороги, а друзі й колеги.

Що можуть зробити представни\_ці громадського сектору, щоб налагодити кращу взаємодію із службов\_ицями ХМР?

- Практикувати прозорість та підзвітність, працювати лише в рамках законодавства — виконувати те, чого вимагають від інших.
- Підвищувати власну обізнаність у законодавстві та у специфіці роботи й повноважень ОМС.
- Не політизувати взаємодію з ОМС.

*"У нас есть в городе, к сожалению, определенная проблема, что те, кто себя почему-то считают оппозицией, они всегда воюют с властью. Я считаю, что оппозиция всегда должна быть конструктивная, она не должна бороться с властью на местном уровне". (Службов\_иця ХМР)*

- Інформувати ХМР про свою діяльність, більш відкрито йти на контакт.

Службов\_иці також бачать можливість позитивного впливу на ситуацію, якщо більше представни\_ць ГО почнуть працювати в ОМС. ГО переважно дотримуються іншої думки і вважають, що змінити систему таким людям буде не під силу, швидше вона змінить їх. Аби змінити ситуацію, необхідна першочергово зміна ціннісних настанов, яка призведе до зміни пріоритетів, а та, в свою чергу, до зміни поведінки. Цей процес є тривалим, але попри певний песимізм, ГО відзначали, що позитивні зрушення вже відбуваються протягом останніх років.

*"Навіть на прикладі цієї моделі Харківської молодіжної ради. Там теж дуже закріплено все, і дуже залежить від того, що скаже очільник департаменту або очільник цього. Ну, і люди привчаються до цієї ієрархії, до того, що вони не можуть проявляти ініціативу". (Представни\_ця ГО)*

У якості позитивного прикладу спроби спільного вирішення проблем та покращення взаємодії і службов\_иці, і ГО наводили роботу Школи соціального проектування і написання грантів Open Grants School, започаткованої Управлінням інноваційного розвитку та іміджевих проєктів. Завданням проєкту є навчання ГО практичним навичкам: реєстрації організації, створенню грантових заявок, роботі з бюджетними чи донорськими коштами. Оскільки викладач\_ками в школі є

експерт\_ки-представни\_ці ГО, проект викликає довіру та оцінюється переважно позитивно. Також було згадано роботу Єдиної соціальної мережі і конкурсу для ГО соціальної тематики від Департаменту праці та соціальної політики.

## **2.5. Чи є межі у залученні мешкан\_ок міста та ГО до прийняття рішень з приводу розвитку міста?**

Для більшості опитаних було дещо складно відповісти на запитання про те, для вирішення яких міських питань потрібно або не потрібно залучати громадськість, і вони не мали чіткої позиції. При цьому ГО переважно схиляються до того, що громадськість потрібно залучати до вирішення будь-яких питань міського розвитку. Певні сумніви виникали в опитаних щодо ефективності такого залучення для розробки стратегій та концепцій розвитку міста, однак більшість вважають, що таке залучення необхідне принаймні у вигляді залучення експерт\_ок чи окремих представни\_ць ГО, якщо не широкого загалу. Також представни\_ці деяких ГО підкреслювали, що формування у громади бачення можливостей розвитку та перспектив є частиною місії ГО зі створення активного громадянського суспільства.

Представни\_ці ХМР говорили про те, що залучення мешкан\_ок до прийняття рішень є важливою складовою їхньої роботи, в рамках якої вони розробляють нові інструменти та механізми залучення. Щодо питань, у яких таке залучення можна обмежувати, називали контрверсійні проекти, які можуть обурювати певну частину мешкан\_ок, але є необхідними для міста. Відповідно, вважають службов\_иці, залучення громади лише сповільнить процес прийняття рішень та призведе до непотрібної конфронтації. Якщо це рішення прийняли депутат\_ки, і це не суперечить нормам законодавства, на думку службов\_иць, можливе обмеження залучення громади.

При обговоренні цього питання ГО, знову-таки, підкреслювали те, що в місті на даний момент залучення є мінімальним, і думки мешкан\_ок та ГО не враховуються, оскільки ОМС не зацікавлені або бояться реального залучення громади, а іноді просто недостатньо розуміються на інструментах.

## **2.6. Як відбувається інформування ГО та житель\_ок про роботу ХМР?**

Активіст\_ки та представни\_ці ГО дізнаються про роботу ХМР переважно з таких джерел:

- Соціальні мережі: сторінки місцевих ГО та спільнот у Facebook для значної частини ГО — основне джерело інформації.
- Місцеві ЗМІ.
- Безпосередньо від колег та знайомих у ГС та, власне, у ХМР.
- Персональні запрошення взяти участь в певній події від ХМР.

Також дізнаються інформацію з офіційного веб-сайту ХМР, однак більшість зазначали, що знайти потрібну інформацію, особливо про заплановані заходи, такі як розклад громадських слухань, порядок денний сесій міськради, проведення конкурсів тощо часто дуже непросто, наприклад, інформацію треба шукати в стрічці новин за ключовими словами або вона знаходиться в певних неочевидних підрозділах сайту.

*“Мне кажется, если ты не будешь целенаправленно просматривать все газеты, «Известия», газеты в городском совете, и мелким шрифтом не вычитывать всю информацию, которую они обязаны публиковать... Никогда не узнаешь, что что-то проводится или что-то открыто. Даже если ты хочешь на сайте, у тебя на сайте оно может быть, но оно никогда не вылезет у тебя в ленту новостей. Где-то, может, какая-то приписка к чему-то. И обычно все новости о том, что что-то уже произошло, а не произойдет”. (Представни\_ця ГО)*

Представни\_ці ГО вважають, що пересічним громадян\_кам, які мають менше досвіду і ресурсів, ніж ГО, ще складніше отримувати необхідну інформацію, наприклад, про відкриті громадські слухання, в яких можна взяти участь. Набагато частіше, ніж анонси, ЗМІ та ХМР публікують звіти про події, що вже відбулися. У результаті, навіть ГО часто дізнаються про події лише постфактум.

Оскільки, як уже було зазначено вище, потрапити на засідання ХМР досить важко, ГО використовують прямі трансляції з зали засідань для того, щоб отримувати інформацію про прийняття рішень та перебіг подій у ХМР в режимі реального часу, але це важко назвати реальним залученням.

## **2.7. Інформаційні та освітні потреби**

### **Інформаційні потреби**

Як службов\_иці, так і більшість ГО активно використовують доступні для них дані: статистику, аналітичні та соціологічні дослідження. Більшість намагаються вести певну власну статистику, деякі також проводять власні опитування чи дослідження.

Однак не завжди їхні інформаційні потреби залишаються задоволеними, особливо у випадку ГО. Якщо службов\_иці ХМР мають змогу іноді за потреби замовляти необхідні дослідження від зовнішніх експертних організацій, то для більшості ГО така послуга є недоступною.

Найчастіше респондент\_кам не вистачає статистичних даних та аналітики, які фокусувалися б саме на місті Харкові. Дані на рівні області не завжди відповідають потребам, хоча їх активно використовують.

Також деякі ГО не вистачає економічних даних щодо міста, планів щодо містобудування та реконструкції тих чи інших об'єктів. З досвіду ГО, дістати відповідь на такі запитання від ОМС дуже важко, а у відкритому доступі таких даних немає.



Найбільш зручним форматом подання даних та досліджень для більшості опитаних є інфографіка: її легше сприймати й вона відчутно економить час на ознайомлення з матеріалом. Також бажаними форматами є довгі детальні звіти та презентації.

### **Освітні потреби**

Хоча в місті існують відповідні ініціативи та відбуваються навчальні заходи як для службов\_иць, так і для ГО, кількість учасни\_ць таких заходів є обмеженою, тож у будь-якому разі потреби в додатковій освіті залишаються актуальними.

Як представни\_цям ГС, так і службов\_ицям подекуди не вистачає юридичних знань. Представни\_ці ХМР хотіли б удосконалити знання англійської мови для спілкування з іноземними колегами та вивчення досвіду інших країн. Також серед необхідних навичок для службов\_иць були названі ораторське мистецтво, техніки модерації, ведення діалогу, проектний менеджмент та загальне підвищення знань і кваліфікацій у своїй спеціальності.

ГО мають потреби у навчанні з написання грантових заявок, в обміні досвідом та стажуванні в інших організаціях (у тому числі за кордоном).

На момент проведення дослідження Управлінням інноваційного розвитку та іміджевих проєктів вже було заплановане навчання для службов\_иць ХМР у форматі “Школи сучасної чиновн\_иці”, яке мало включати в себе, серед іншого, заняття з ораторського мистецтва.

## **Розділ 3. Оцінка інструментів залучення**

### **3.1. Оцінка окремих механізмів залучення**

#### **Звернення у Службу 1562**

<b>Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат<sup>1</sup></b>	<b>Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій</b>	<b>Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)</b>	<b>Загальна ефективність методу залучення житель_ок</b>
3,7	3,7	3,0	3,3

За результатами оцінки міського диспетчерська служба отримала порівняно найвищі середні бали за результатами оцінки представни\_цями ГО — від 3 до 3,7 балів. 1562

<sup>1</sup> Тут і далі у таблицях подана кількісна оцінка механізмів залучення представни\_цями ГО.

вважають ефективним способом точкових звернень для вирішення нагальних проблем міста, особливо у комунальному господарстві.

**Переваги:** оперативне реагування на аварійні ситуації, відкриті відомості онлайн про стан заявок на карті, можливість комунікувати з десктопу.

**Недоліки:** брак спеціального мобільного застосунку, невідповідність функціоналів мобільної та ПК-версії сайту, непрозорість.

#### Особисті зустрічі зі службов\_ицями та депутат\_ками

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
3,7	3,5	2,3	3,3

**Переваги:** в ситуації "ручного керування" містом механізм стає необхідним для налагодження співпраці, можливість швидко донести необхідну інформацію до особи, яка зможе вплинути на прийняття рішення, дізнатися про можливі додаткові вимоги або можливості, депутат\_ки виконують прохання мешкан\_ок, бо хочуть бути переобраними, доступна онлайн-форма звернень.

*"Это один из основных рычагов, скажем так". (Депутат\_ка ХМР)*

*"Тільки при попередньому узгодженні [зі службов\_ицею або депутат\_кою] можна чогось досягти". (Представни\_ця ГО)*

**Недоліки:** залежність успіху від особистості конкретної службов\_иці, залежність успіху від наявних особистих зв'язків і попередніх контактів, інформація про графік прийому не завжди є доступною ГО та громадян\_кам, дублювання, приписування собі здобутків інших виконав\_иць, довгий термін вирішення чи розгляду (30 днів), відписки.

#### Електронні петиції

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
2,5	3,0	3,2	2,8

Загалом респондент\_ки не вважають петиції дієвим інструментом залучення громади до прийняття рішень. Службов\_иці ХМР зазначали, що петиції часто лише затримують та ускладнюють процес прийняття рішень. Представни\_ці ГО вважають, що у Статуті територіальної громади Харкова прописані надто жорсткі норми стосовно електронних петицій, які ускладнюють використання цього інструменту. Крім того, навіть на успішні петиції ХМР може не реагувати, готуючи формальні відписки.

*“Міська рада (мер) може відреагувати на петицію, а може дати відписку, навіть якщо вона набрала 5000 голосів”. (Представни\_ця ГО)*

*“Они сами же замедляют процесс ремонта подъезда. Они подают петицию, она голосуется 90 дней, потом она переводится в разряд обращений и начинает идти по кругу бюрократическому, чтобы было обследовано, выделено деньги. То есть они реально на 3 месяца сами затягивают решение этого вопроса. Эффективно это? Не эффективно”. (Службов\_иця ХМР)*

**Переваги:** публічний розголос звернення, місцеві ЗМІ активно інформують про петиції.

**Недоліки:** низька якість сервісу петицій (невідповідність повноваженням ОМС), високий бар'єр мінімальної кількості голосів, необхідна послідовна робота з просування петицій для збору необхідної кількості підписів (яку не завжди виконують автори).

### Конкурси для ГО

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
3,0	3,8	2,7	2,7

ХМР співпрацює із більш ніж сотнею ГО в місті. Респонденти пригадували чотири конкурси, що проходять у місті щорічно. У рамках Програми сприяння безпечній життєдіяльності у сфері соціального захисту населення щорічно проходять конкурси соціального замовлення та соціальних проєктів. Крім того, проходить конкурс молодіжних проєктів та інноваційних іміджевих інвестиційних проєктів. У всіх конкурсах участь можуть брати громадські і благодійні організації.

**Переваги:** хороший інструмент залучення ГО до розвитку міста та виконання соціального замовлення, джерело фінансування для ГО, включення благодійних організацій у роботу над вирішенням проблем міста, можливість краще

зосереджуватися на власних задачах і напрацьовувати зв'язки з ОМС, порівняно прозора процедура — інформація про переможців та суми грантів є доступною.

**Недоліки:** лише часткова прозорість, використання конкурсів для відмивання грошей, перемагають «кишенькові» ГО, складність розробки бюджету для малих ГО, недостатні суми фінансування, інформація про терміни конкурсів, умови, процедури відбору є важкодоступною, її треба спеціально шукати або обдзвонювати знайомих службов\_иць, щоб дізнатися, коли почнеться конкурс.

*“На социальный заказ идут те организации, которые уже показали себя в этой сфере достаточно долго, достаточно успешно. И вот получают деньги. Минус такой, что существует мнение, что все проекты финансируются процентов на... ну, поделить нужно сумму на всех, как в семье. У нас есть корка хлеба, в семье 12 человек, каждому по чуть-чуть”. (Представни\_ця ГО)*

### Участь у робочих групах

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
2,8	2,7	2,3	2,5

**Переваги:** можливість долучитися до формування більш стратегічних довгострокових рішень, висловити свою позицію та долучитися до діалогу з ОМС, налагодити робочі стосунки для спільної участі у вирішенні питань.

**Недоліки:** самі службов\_иці ХМР визнавали, що потрапити до складу робочих груп складно, представни\_ці ГО переважно не мали досвіду співпраці в рамках такого механізму, не знають, як стати учасни\_цею робочої групи, не мають доступу до цього механізму.

### Запити на доступ до публічної інформації

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок

2,7	2,7	3,3	2,5
-----	-----	-----	-----

**Переваги:** популярний, відомий, легкодоступний широкому колу громадян\_ок, короткий строк розгляду.

**Недоліки:** громадян\_ки не вміють використовувати, необхідну інформацію з певних причин не надають, потрібно вміти формулювати запит, не призводить до вирішення питань, а просто дає інформацію.

#### Громадський бюджет (бюджет участі)

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
3,3	3,0	1,7	2,3

Інструмент використовують у місті перший рік, процес відбору перемож\_иць на момент опитування ще не відбувся, тому учасни\_цям було важко оцінити ефективність. Крім того, він інтегрований у «[Портал Харків'янина](#)», де можна не тільки голосувати за проекти, а й брати участь в опитуваннях і розміщувати свої події у календарі.

**Переваги:** відкритість для участі громадян\_ок та нових ГО, які не мають попереднього досвіду співпраці з ОМС, прозорий механізм, простий та цікавий спосіб залучення мешкан\_ок міста до голосування і через нього до більш активної участі у житті міста, інструмент спеціально для мешкан\_ок та покращення співпраці ГО та громади.

**Недоліки:** низька якість значної частини заявок, побоювання, що при голосуванні буде використано адмінресурс або фальсифікацію, те, що кожен проект повинен пройти "перевірку на готовність", сприймається як цензура та спроба фальсифікації конкурсу.

#### Органи самоорганізації населення (ОСН)

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок

		<b>довіра)</b>	
1,7	2,3	1,7	2,3

**Переваги:** теоретично може бути потужним інструментом для лобіювання інтересів громади.

**Недоліки:** дуже мало інформації, громада не знає про цей механізм, тому його практично не використовують.

### Місцева ініціатива

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
1,8	2,2	2,2	2,0

Місцева ініціатива є ще одним механізмом, який, на думку ГО, практично неможливо використати в Харкові, адже умовою є збір 10 000 підписів протягом місяця. ГО вважають, що цей поріг був штучно завищеним саме для того, щоб інструмент не могли використовувати.

### Загальні збори мешкан\_ок за місцем проживання

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
2,2	2,8	2,2	2,0

**Переваги:** познайомитися та почути думки ширшого кола громадян, залучити до діалогу нових людей — тих, хто зазвичай не ходить до громадських приймалень, можливість побачити й оцінити ситуацію на власні очі.

**Недоліки:** не завжди питання, підняті на зборах, беруть до уваги й вирішують на рівні ХМР, мала активність мешкан\_ок, найменш зацікавленою в таких зборах зазвичай є

МОЛОДЬ.

## Громадські ради

Можливість житель_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення житель_ок
1,5	2,5	1,5	1,8

При ХМР немає загальної загальної Громадської ради, проте є її аналоги — Молодіжна рада при Міському голові та Єдина соціальна мережа при заступнику міського голови з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення, в яку входять ГО, що працюють із соціальною тематикою.

**Переваги:** може бути дієвим інструментом за умови активної залученості член\_кинь громадської ради до роботи та бажання співпрацювати з боку ОМС.

**Недоліки:** може бути підконтрольна ОМС, виконувати роль ширми для імітації залучення громади, процес відбору ГО до громадської ради непрозорий.

*“Громадська рада може або реально працювати, або може бути іграшкою”.*  
(Представни\_ця ГО)

## Меморандуми

Інструмент активно використовують, але він має недоліки, які змушують ГО ставитися до нього з пересторогою й інколи відмовлятися від використання.

**Переваги:** домовленість про тривалу співпрацю, взаємні зобов'язання, додаткова перевага при співпраці з грантодавцями.

*“Ну, наприклад, если ты хочешь получить какой-то грант, ты можешь рассчитывать, что город тебя поддержит. Что он скажет: «Это наши партнеры». Это рекомендательное письмо, поддержка. Это уже не что попало и не кто попало”.* (Представни\_ця ГО)

**Недоліки:** надто загальний формат, неможливість чітко прописати умови співпраці, ризик зловживання або недобросовісної співпраці з боку іншої сторони.

## 3.2. Які методи залучення можуть бути найбільш дієвими, якщо у вас є ідея проекту?

Найбільш дієвим методом залучення представни\_ці ГС Харкова вважають пряме

звернення до представни\_ць ОМС через персональні неформальні контакти. Досвід використання більш офіційних механізмів, таких як запис на прийом у профільний департамент або написання звернення, є або частково успішним, або зовсім неуспішним, з досвіду респондент\_ок. Ситуативна співпраця є більш привабливою, ніж довготривалі форми, такі як меморандум. Однак ці методи діють, лише якщо пропонуваній ГО проект не йде врозрід з інтересами керівництва міста. У випадку, коли проект стосується більш “небезпечної” тематики — наприклад, охорони історичних пам'яток — дієвим методом є максимальне залучення громадськості та розголос у соціальних мережах та ЗМІ, додатковим плюсом є привернення уваги на національному та міжнародному рівнях. Кооперація з іншими ГО та обмін досвідом, спільна робота над проектами майже завжди є рекомендованою.

*“Попытки были у меня решить это все официальным путем [...], и это не для меня [...]. Когда ты обращаешься через официальное обращение, регистрируешь его, предварительно ни с кем не согласовываешь, ждешь, когда тебе в придет в установленный срок ответ. Ты дополнительно никакие ресурсы не подключаешь, не созваниваешься, не узнаешь, не просишь, чтобы проследили, не просишь, чтобы узнали. То есть не работает эта система, не работает!” (Представни\_ця ГО)*

### **3.3. Приклади рішень, які були прийняті без залучення громади до процесу або з пізнім чи некоректним залученням**

- Скасування результатів проведеного міськвиконкомом бліц-конкурсу на будівництво монумента на місці демонтованого пам'ятника Леніну на майдані Свободи. Проект монумента не обговорювався із громадою, в день оприлюднення результатів конкурсу було оприлюднено інформацію про його фальсифікацію. Створена активіст\_ками електронна петиція проти встановлення пам'ятника набрала необхідні 5000 голосів протягом двох днів. Іншими методами були пікетування, розповсюдження інформації в ЗМІ та звернення до суду. Судове рішення визнало результати конкурсу незаконними. Невстановлений пам'ятник у вигляді колони також відомий у місті як «одоробло».
- Під час процесу декомунізації громадські слухання з питань перейменування вулиць та районів міста у 2015 році відбувалися у вкрай конфліктній атмосфері протистояння ХМР, представни\_ць громади й активіст\_ок із різними політичними поглядами. У результаті план перейменування був змінений.

*“Два раза, по-моему, пытались провести эти слушания, и дважды они были сорваны перепатриотами”. (Службов\_иця ХМР)*



- Рішення про побудову сміттєспалювального заводу приймали без обговорення питання громадою та без консультацій з експерт\_ками-еколог\_инями. Деякі профільні ГО вважають цей проект та загальну стратегію вирішення проблеми сміття в місті застарілими та невдалими.
- Реконструкція міських парків, реконструкція Павлівської площі. Коли йдеться про містобудування та реконструкцію, інформація часто є дуже закритою і практично недоступною ані громадян\_кам, ані ГО.

*“Написали запрос в городскую администрацию, что с площадью Павловской? Нам написали, что никаких действий не планируется, и через два месяца её залили асфальтом. Здесь, получается, документация настолько закрыта, что ты даже не имеешь доступа к планам”. (Представни\_ця ГО)*

- Облаштування пандусів на вулиці Сумській — рішення приймали без громадського обговорення чи залучення експерт\_ок.

*“Ну, давайте посмотрим на эти пандусы. Это хуже, чем это были асфальтовые спуски какие-то. Но они не привлекли никого, кто бы мог, там, я не знаю, обсудить эти пандусы, как это обустроить, да? Просто есть деньги, их берут, делают быстро вот так. Проектировщику денег заплатили, он что-то нарисовал. Хорошо, плохо — неизвестно”. (Представни\_ця ГО)*

- Парк Горького, будівництво автошляху крізь зелену зону.
- Оздоблення станцій метрополітену.
- Реконструкція зоопарку (непрозорі процедури, напівтаємна забудова житловими будинками зеленої зони саду Шевченка).
- Громадські слухання щодо вирубки Лісопарку (людей просто не пустили до зали, зігнали бюджетни\_ць, і вони голосували, як треба).
- Громадські слухання щодо тарифів на житлово-комунальні послуги.
- Підготовка та схвалення міського бюджету, міських цільових програм, визначення пріоритетів діяльності структурних підрозділів міськвиконкому на рік.

### **3.4. Приклади рішень, які були прийняті із залучення громади до процесу**

- Наукові пікніки (1 ГО + комунальний заклад).
- Центр гендерної культури.
- Створення мастер-плану та ревіталізація парку Машинобудівників (3 ГО + міська рада + громада).
- Загальноміські події та проекти: Art & Piano (1 ГО + міська рада + комунальне підприємство), E121Fest — захід, що мав привернути увагу громадськості до надбання харківських художників, яке втрачається (мансарди Єрмілова та Косарева), Велодень, система турнірів з інтелектуальних ігор.

- Організація роботи Комітету доступності.
- Створення Молодіжної Ради при міському голові — відкрита одноденна зустріч за участі більш ніж 200 людей, де обговорювали питання того, яким чином функціонуватиме МР. У своїй роботі МР намагається використовувати громадські слухання для презентації та обговорень своїх проєктів.
- Розробка стратегії розвитку міста до 2020 року — при розробці стратегії було проведено більше десятка круглих столів із залученням широкого кола представни\_ць ГС із різних сфер. Для розробки стратегії в структурі виконавчих органів Харківської міської ради спеціально було створено Управління інноваційного розвитку та іміджевих проєктів. Проте частина опитаних ГО натомість зазначали, що залучення було неефективним, надто широке коло залучених до обговорення не дало змоги плідно співпрацювати більш досвідченим експерт\_кам, а стратегію в результаті писали без урахування пропозицій, озвучених на круглих столах.
- Видання переліку рекомендацій для батьків та керівництва навчальних закладів як результат напрацювань робочої групи з питань залучення позабюджетних коштів, створеної ХМР.

## **Висновки та рекомендації**

Проведене якісне соціологічне дослідження показало, що попри те, що у Харкові існують успішні приклади взаємодії ОМС і представни\_ць ГО та громади, ця взаємодія не є абсолютно прозорою, злагодженою та такою, якою б могли бути задоволені обидві сторони процесу. Службов\_иці та представни\_ці громадського сектору не використовують усі доступні механізми залучення повною мірою через взаємну недовіру та, у деяких випадках, відкриту конфронтацію.

Виходячи з цього, основними загальними рекомендаціями для покращення взаємодії між ГС Харкова та ХМР є постійна практика спільних проєктів, яка буде сприяти отриманню досвіду співпраці та побудові довіри (якщо досвід позитивний, звісно), відкритість і прозорість ХМР у реалізації всіх механізмів залучення, а також спільне навчання та взаємообмін стажерами.

Що ж до специфічних рекомендацій, для впорядкування процесу взаємодії влади та громади варто більш чітко врегулювати здійснення окремих процедур. Зокрема, необхідно впорядкувати процедуру звітування депутат\_ок місцевої ради перед виборцями. З цією метою необхідно прийняти положення про порядок звітування

депутат\_ок перед виборцями. Це дозволить налагодити міцний зв'язок депутат\_ок із громадою та забезпечить більшу адекватність діяльності міської ради потребам та бажанням громади.

ХМР слід полегшити процедури для безпосереднього висловлення думки громади, створити передумови до залучення мешкан\_ок міста до прийняття управлінських рішень. Для цього варто послабити норми процедур партисипації. Наприклад, скоротити кількість підписів, які необхідно зібрати на підтримку місцевої ініціативи, до однієї тисячі. Це полегшить членам територіальної громади можливість впливати на порядок денний ОМС.

Також ХМР рекомендовано більш ретельно дотримуватися законодавства України про місцеве самоврядування та проводити всі передбачені процедури взаємодії влади та громади. Зокрема, необхідно регулярно проводити громадські слухання. Це дозволить забезпечити прозору діяльність Харківської міської ради й гарантуватиме громаді можливість вплинути на органи влади у міжвиборчий період.



## Додаток

### Порівняльна таблиця оцінок механізмів громадської активності

(максимальна оцінка — 5)

	Можливість жителя_ок впливати на прийняття рішень та результат	Можливість участі різних соціальних груп (вік/стать), в тому числі вразливих категорій	Прозорість інструменту (є правила, їх дотримуються, правила зрозумілі, до механізму є довіра)	Загальна ефективність методу залучення жителя_ок
Звернення у Службу 1562	3,7	3,7	3,0	3,3
Особисті зустрічі зі службов_ицями	3,7	3,5	2,3	3,3
Електронні петиції	2,5	3,0	3,2	2,8
Скарги, петиції, звернення	3,0	3,3	3,3	2,8
Звернення до депутат_ок	3,2	3,3	2,5	2,8
Конкурси для громадських організацій	3,0	3,8	2,7	2,7
Участь у робочих групах	2,8	2,7	2,3	2,5
Запити на доступ до публічної інформації	2,7	2,7	3,3	2,5
Громадський бюджет (бюджет участі)	3,3	3,0	1,7	2,3
Органи самоорганізації населення (ОСН)	1,7	2,3	1,7	2,3
Очні громадські обговорення	2,2	2,5	2,2	2,2
Місцева ініціатива	1,8	2,2	2,2	2,0
Круглі столи	2,3	2,5	1,7	2,0
Громадські	1,8	2,0	1,7	2,0

обговорення онлайн				
Загальні збори мешкан_ок за місцем проживання	2,2	2,8	2,2	2,0
Громадські ради	1,5	2,5	1,5	1,8
Громадська експертиза	1,7	2,0	1,5	1,8
Портал харків'янина	1,8	2,0	2,2	1,8
Проектні семінари, воркшопи	2,3	2,3	1,7	1,8
Громадські слухання по містобудівній документації	1,3	2,0	1,7	1,7
Участь у засіданні міської ради (очна або онлайн)	1,3	2,2	1,8	1,7
Участь у засіданні комітетів Міської Ради	1,5	2,3	2,0	1,7