Демократичне товариство «Схід»
Інститут соціально-економічних експертиз
Східноукраїнський центр громадських ініціатив

Оцінювання публічних політик в Україні
Практичний путівник

Редакція: Йоанна Конєчна-Саламатін

Київ – Варшава 2016

УДК 352-047.28(477)
ББК 67.9(4Укр)301.01

Автори

Олена Берьозкіна
Юлія Бойко
Олег Гапон
Костянтин Донченко
Денис Ільченко
Алла Ковальова
Костянтин Козлов
Олег Конотопцев
Тетяна Лептуга
Альона Новікова
Олексій Рій
Едуард Романченко
Наталія Сафронова
Олексій Северин
Антоніна Стучилова
Юрій Чумак
Вікторія Шевчук

Оцінювання публічних політик в Україні. Практичний путівник / за ред. Й. Конєчної-Саламатін ; пер. Ю. Таран. – К., 2016. – 232 с.
ISBN 9788394143213

Книжка, яка потрапила до вас – результат співпраці трьох громадських організацій: Демократичного товариства “Схід” (Польща), Інституту соціально-економічних експертиз (Польща) та Східноукраїнського центру громадських ініціатив (Україна) в рамках проекту “Оцінювання публічних політик у дії”. Кожна з організацій-партнерів внесла до проекту свій унікальний досвід і знання, які передавалися українським учасникам проекту.

УДК 352-047.28(477)ББК
ББК 67.9(4Укр)301.01

ISBN 9788394143213

ЗМІСТ

Вступ.....4

Подяка.....7

Частина 1. Вступ до теми оцінювання 9

Чим є оцінювання? 10

Оцінювання на різних етапах реалізації публічних програм і проектів 19

Як приготуватися до оцінювання 31

Частина 2. Практичні приклади оцінювання 37

Оцінювання програми утилізації сміття у Великокручанській сільській раді Пирятинського району Полтавської області..... 38

Оцінювання Екологічної програми міста Хорола на 2010–2014 роки 79

Оцінювання «Програми контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки» 121

Оцінювання «Програми підтримки конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!» на 2016–2020 роки» 169

Вступ

Проблематика оцінювання завжди з'являється там, де ми маємо справу з низкою запланованих заходів, метою яких є запровадження змін у якійсь частині суспільного життя. Найчастіше це – сфери освіти, діяльність влади різних рівнів та робота громадських організацій. Функціональність та придатність оцінювання залежить від багатьох чинників. З одного боку, величезне значення має компетентність дослідників, які оцінюють, з іншого – все ж таки необхідна добра воля авторів публічної політики чи проекту і їхнє бажання піддатися оцінюванню, а також вміння поставити адекватні питання і сформулювати завдання дослідникам. Немає оцінювання без тісної співпраці оцінювачів з авторами та виконавцями заходів, результати яких оцінюються. Розуміння авторами політик та проектів потреби оцінювання, готовність до співпраці з дослідниками та вміння використати результати оцінювання є тим, що інколи називають «культурою оцінювання» (evaluative culture)[1].

Такий підхід до оцінювання та її практика з'явилися в Польщі і Центральній Європі разом з європейськими фондами, менеджмент яких вимагав періодичної формальної оцінки результатів фінансованих заходів. Ця практика продовжується досі, а такі вимоги створили можливість професійного розвитку дослідників – спеціалістів з оцінювання публічних політик. Ми переконані, що цією дорогою незабаром піде також і Україна та хочемо в цьому допомогти, показуючи на практиці, яким є процес оцінювання і яку користь він може принести тим, хто проектує і втілює в життя публічні політики.

Путівник, який маєте перед собою, підказує зокрема, як орієнтуватися в непростій термінології, яка найчастіше запозичена з іноземних мов – дізнаєтесь, наприклад, що таке оцінювання «ex ante» або «ex post». Однак ця книжка – не черговий словник чи енциклопедія. Вона не тільки пояснює поняття, але показує, як їх застосовують на практиці. Ми описуємо в ній досвід органів місцевого самоврядування, які вирішили піддати оцінці свої політики, а також досвід дослідників, які вчилися цьому специфічному методологічному підходу під час проведення оцінювання.

---

[1] Див. напр. John Mayne, Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management, Institutional Learning and Change Working Paper no. 8, November 2008. http://www.focusintl.com/RBM-107-ILAC_WorkingPaper_No8_EvaluativeCulture_Mayne.pdf – доступ 13.11.2016).

У путівнику ми показуємо, для чого потрібне оцінювання. Пояснюємо, що органи місцевого самоврядування можуть завдяки йому дізнатися про результативність своїх заходів та чого можна, а чого не варто боятися у зв'язку з цим процесом.

Єдина теоретична частина Путівника – це перший розділ, який пояснює основні поняття та розповідає про специфіку методології досліджень-оцінювань. Цей розділ є перекладом фрагментів двох посібників, виданих у Польщі протягом останніх п'яти років – «Ewaluacja». Poradnik dla pracowników administracji publicznej"[2] і «Ewaluacja – jak to się robi»[3]. Переклад та передрук за згодою авторів.

Наступні розділи – це вже презентація результатів проведених досліджень з оцінювання чотирьох публічних політик органів місцевого самоврядування. Свої політики довірили нам оцінити:

- Великокручанська сільська рада (село Велика Круча, Пирятинський район, Полтавська область) – існуючий стан з поводженням з твердими побутовими відходами як систему утилізації сміття на території сільської ради;
- Лозівська міська рада (місто Лозова, Харківська область) – Програма підтримки конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!» на 2016–2020 роки»;
- Солоницівська селищна рада (селище міського типу Солоницівка, Харківська область) – Програма Контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016 – 2020 роки.
- Хорольська районна та міська рада (місто Хорол, Полтавська область) – Екологічна програма міста Хорола на 2010—2014 рр.

Кожен із розділів, які описують результати оцінки названих політик, починається описом предмета дослідження та характеристикою застосованої методології. Усі дослідження завершуються висновками та рекомендаціями авторам політик, які оцінювалися.

Книжка, яка потрапила до вас – результат співпраці трьох громадських організацій: Демократичного товариства «Схід» (Польща), Інституту соціально-економічних експертиз (Польща) та Східноукраїнського центру громадських ініціатив (Україна) в рамках проекту

[2] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2012.

[3] Fundacja Pracownia Innowacji Społecznych „Stocznia", wydanie drugie, Warszawa 2016.

«Оцінювання публічних політик у дії». Кожна з організацій-партнерів внесла до проекту свій унікальний досвід і знання, які передавалися українським учасникам проекту.

Фінансування проекту забезпечене в рамках Польсько-Канадської Програми Підтримки демократії, що фінансується з коштів програми польської співпраці для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща, а також Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (DFATD). Окремі заходи проекту фінансувалися також Польсько-Американським Фондом Свободи в рамках програми RITA – «Зміни в регіоні», яку реалізує Фонд «Освіта для демократії».

Ви можете вільно:
Ділитися — копіювати і розповсюджувати матеріал у будь-якому вигляді чи форматі
Змінювати — реміксувати, трансформувати, і брати матеріал за основу для будь-яких цілей, навіть комерційних.
Ліцензіар не може відкликати цідозволи поки ви дотримуєтесь умов ліцензії.
На наступних умовах:
Із зазначенням авторства — Ви маєте вказати автора, розмістити посилання на ліцензію та вказати чи було внесено зміни до твору. Ви можете зробити це у будь-який розумний спосіб, але так, щоб не створювати враження стосовно того, що ліцензіар підтримує вас або ваше використання твору.
Без додаткових обмежень — Ви не можете висувати додаткові умови або застосовувати технологічні засоби захисту, що обмежують права інших на дії дозволені ліцензією.
Повідомлення:
Ви можете не дотримуватись умов ліцензії у частині, що стосується елементів матеріалу, котрі знаходяться у суспільному надбанні, або коли ваш спосіб використання дозволений застосовними виключеннями та обмеженнями авторського права.
Не надається жодних гарантій. Ліцензія може не надавати всіх необхідних дозволів, необхідних для вашого використання матеріалу. Наприклад, інші права, такі як право на приватне життя або особисті немайнові права можуть обмежувати ваші можливості у використанні матеріалу.

https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/deed.pl

Подяка

Автори проекту – партнерські організації – щиро дякують людям та інституціям, які допомогли успішно провести всі заплановані заходи. Дякуємо донорам – Польсько-Канадській Програмі підтримки демократії та Програмі RITA. Спеціальні слова вдячності спрямовуємо до органів самоврядування Великої Кручі, Лозової, Солоницівки та Хорола, які не побоялися довірити нам свої політики в якості «навчального матеріалу» і весь час доброзичливо співпрацювали з нашими дослідниками.

Ми не змогли б провести цих досліджень без сильного колективу дослідників, які зголосилися до участі в нашому проекті і присвятили літні місяці на вивчення деталей функціонування публічних політик у згаданих чотирьох населених пунктах. Дякуємо також польським тренерам – Алєксандрі Куявській, Ельжбєті Свідровській та Мацею Шалаю, які не тільки поділилися своїми знаннями під час навчальних семінарів, але й допомагали учасникам проекту під час проведення польових досліджень та аналізу зібраних даних.

Сподіваємося, що цей путівник буде корисним передусім органам місцевого самоврядування в Україні, які намагаються більш свідомо проводити свою політику та більш ефективно використовувати свої ресурси. Путівник адресований також громадським організаціям та активним громадянам, які хочуть працювати для розвитку місцевих громад і шукають інструментів ефективного впливу на місцеву політику.

Йоанна Конєчна-Саламатін
Інститут соціально-економічних експертиз – iSEE

Артур Кацпшак
Демократичне товариство “Схід”

Володимир Щербаченко
Східноукраїнський центр громадських ініціатив

Частина 1. Вступ до теми оцінювання

Чим є оцінювання?[4]

Яке визначення дати оцінюванню?

Згідно з лексичним визначенням, оцінювання – це оцінка або судження про цінність певного процесу, явища або об'єкта. У багатьох мовах світу використовується запозичення з англійської поняття evaluation, яке часто подається без пошуку оригінальних відповідників (порівняйте польське ewaluacja, чеське evaluace). Разом з тим, деякі мови послуговуються питомим відповідником – словами «оцінювання» або «оцінка». У польській версії регуляцій ЄС, які стосуються реалізації структурного капіталу, evaluation функціонує як оцінка (польською ocena). Однак оцінка не відповідає повному значенню терміну evaluation, оскільки останнє є окремим і систематизованим розділом суспільно-економічних досліджень з загальноприйнятими стандартами і методологією.

Далі ми будемо використовувати переклад англійського evaluation як оцінювання, оскільки останнє найліпше передає не тільки факт існування оцінки, але й процес реалізації. Загалом оцінювання в значенні evaluation можна визначити як суспільно-економічне дослідження, реалізоване для оцінки якості і ефектів виконаної роботи. Таке оцінювання відбувається на основі відповідних критеріїв. Найчастіше вживаними критеріями є результативність, ефективність, корисність, тривалість і відповідність. Для реалізації оцінювання використовуються відповідно відібрані методи соціальних і економічних досліджень. Важливою рисою оцінювання є його утилітарний характер. Головною метою такого дослідження є не стільки збільшення теоретичних знань про досліджуване явище, скільки поліпшення якості виконуваної роботи.

У такому дусі, власне, Європейська Комісія і сформулювала визначення оцінювання – оцінювання проектів, які отримували дофінансування зі структурних коштів ЄС, проводиться з метою поліпшення якості, ефективності і цілеспрямованості фінансової допомоги, а також стратегії і реалізації операційних програм щодо конкретних

[4] Цей розділ є перекладом з польської мови посібника: S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opałka (red), Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012. („Оцінювання. Порадник для працівників органів публічної адміністрації", редакція: Станіслав Бєняс, Ельєбєта Опалка, Пйотр Стшембошевські) – http://www.ewaluacja.gov.pl/strony/o-ewaluacji/poradnik-ewaluacji/ (доступ 13.11.2016). Переклав Юрій Таран.

структурних проблем, які стосуються країн – членів ЄС, або регіону, беручи при цьому до уваги тривалість розвитку і відповідне законодавство ЄС стосовно впливу на середовище, а також стратегічну оцінку впливу на середовище[5].

У сучасній Польщі функціонує ще одне визначення поняття evaluation. Згідно з цим визначенням, evaluation – це оцінювання вартості громадської (публічної) дії, яка здійснюється за допомогою критеріїв (відповідність, результативність, ефективність, корисність і тривалість), а також за допомогою конкретних стандартів. Оцінка звичайно стосується потреб, які потрібно задовольнити через реалізацію конкретної публічної дії, а також досягнутих внаслідок дії результатів. Оцінка в таких випадках базується на основі спеціально зібраних і проінтерпретованих даних відповідно до спеціальної методології[6].

Підсумовуючи, ми можемо прийняти визначення, де evaluation (оцінювання) – це систематизоване дослідження з використанням спеціальних методів, яке складається з зібраних даних, їх аналізу, а також з інформування про результати дослідження зацікавлених осіб. Метою оцінювання є розуміння якості і вартості публічних заходів з розвитку (щодо чітко сформульованих критеріїв), а також оцінка результативності таких дій.

Одним зі способів відповіді на запитання, чим є оцінювання, може також бути окреслення, чим оцінювання не є, тобто, що відрізняє його від інших подібних дисциплін. Тож оцінювання:

- не є науковим дослідженням. Не дивлячись на те, що тут застосовуються аналогічні методи, головною ціллю оцінювання є не тільки поглиблення знання про явище, але також формулювання конкретних рекомендацій для поліпшення публічних і громадських дій і впливу;
- не є ані контролем, ані аудитом – предметом контролю або аудиту є перевірка того, чи реалізована діяльність здійснюється відповідно до процедур, натомість оцінювання дозволяє також зрозуміти публічні дії в контексті результатів і ефектів, які вони приносять;

[5] Розпорядження Ради (WE) nr 1083/2006 від 11 липня 2006 р., яке встановлює загальні засади Європейського Фонду Регіонального розвитку, Європейського Соціального Фонду і Фонду Єдності і яке відміняло розпорядження (WE) nr 1260/1999.

[6] Національні стратегічні рамки на 2007-2013 роки. Вказівка номер 6 стосовно оцінювання операційних програм на 2007-2013 роки, Варшава, 2007.

- не є моніторингом, бо завданням моніторингу є тільки реєстрація безпосередніх результатів публічних дій, тоді як оцінювання дозволяє встановити зв'язок між реалізованою діяльністю і отриманими ефектами, зокрема у середньо- і довгостроковій перспективах.

Нижче подано таблицю, в якій представлено головні риси оцінювання, моніторингу і контролю. Цю характеристику було збудовано на осснові відповідей на п'ять питань, а саме: хто робить? що є предметом дослідження? з якою метою реалізується дослідження? коли і в який спосіб?[7]

Таблиця 1.

Порівняльна характеристика оцінювання, моніторингу і контролю

Критерій	**Оцінювання**	**Моніторинг**	**Контроль**
ХТО РОБИТЬ?	Найчастіше зовнішні і незалежні експерти (зовнішнє оцінювання), рідше – особи, включені в діяльність (внутрішнє оцінювання).	Працівники інституцій, які заангажовані у впровадженні публічних змін.	Працівники інституцій, які мають відповідні контрольні компетенції (зовнішній контроль); працівники інституцій незалежних від тих, які впроваджують зміни (внутрішній контроль).
ЩО ДОСЛІДЖУЄТЬСЯ?	Публічні дії і їх ефекти разом зі суспільно-економічним контекстом.	Впровадження публічних змін і їх ефекти.	Головно фінансова документація і бухгалтерія, а також створені продукти або послуги.
ДЛЯ ЧОГО ВИКОНУЄТЬСЯ?	Формулювання висновків і рекомендацій, які будуть служити удосконаленню поточного або майбутнього завдань.	Отримання інформації про прогрес у досягненні запланованих цілей, впровадження поправок в процесі реалізації завдання.	Дотримання відповідності між реалізованими завданнями і чинними процедурами, правом.

[7] K. Olejniczak, Monitoring i ewaluacja, [w]: J. Górniak, S. Mazur, System zarządzania rozwojem Polski, MRR, Warszawa, 2012.

Критерій	Оцінювання	Моніторинг	Контроль
КОЛИ?	Поетапно: перед початком реалізації діяльності (оціюнювання ex-ante, попереднє оцінювання); під час реалізації завдання (поточне оцінювання, оцінювання в процесі реалізації); після закінчення реалізації (оцінювання ex--post, постаналіз).	Постійний, перманентний процес: від початку реалізації завдання і до самого його закінчення (частина моніторингових даних збирається і долучається до звіту після закінчення виконання завдання).	Поетапно: перед виконанням завдання (контроль документів і запланованих процедур), під час виконання і після закінчення виконання завдання.
ЯК?	Широкий вибір соціально-економічних методів і дослідницьких технік, які служать оцінці ефектів, а також з'ясуванню механізмів виконання публічних завдань.	Збір (звітність), зберігання (бази даних) і кількісний аналіз (тенденції, порівняння) інформації, яка генерується в процесі реалізації публічних завдань.	Аналіз документації і фактичного стану з метою порівняння щодо чинних норм/процедур/специфікацій.

Джерело: Власне опрацювання авторів посібника “Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej”.

Які функції виконує оцінювання і з якою метою воно проводиться?

Однією з головних цілей оцінювання є оцінка реальних або очікуваних ефектів реалізації певного публічного завдання. Тому оцінювання є спробою відповіді на запитання, чи наша діяльність принесла якісь ефекти (або чи принесе такі ефекти у випадку попереднього оцінювання ex-ante).

Оцінювання, однак, не може зводитися тільки до вимірювання ефектів публічних завдань. Воно також має містити спроби визначення причинно-наслідкових зв’язків між нашими діями і досягнутими результатами. Тобто в такий спосіб можна перевірити, чи є сама логіка проекту або програми правильною.

Оцінка ефектів публічних завдань разом із поясненням, в який спосіб наша діяльність призвела до їх реалізації, дозволяє зібрати корисну інформацію щодо способів ведення публічної політики. Такі знання

допомагають нам формулювати рекомендації, а потім – приймати на їх підставі рішення, які служать поліпшенню якості виконаних завдань. Завдяки цьому стає можливим більш виважене і економне використання ресурсів.

Оцінювання також є корисним елементом суспільної мобілізації. Демонстрація позитивних ефектів суспільно-економічної діяльності публічної адміністрації збільшує підтримку подібного роду публічної діяльності. Крім того, до процесу оцінювання включаються виконавці публічних завдань і особи, які зацікавлені в їх кінцевих результатах, що дозволяє більшою мірою реалізувати засади партнерства.

Оцінювання також є істотним елементом демократичної системи врядування, оскільки збільшує прозорість процесу прийняття рішень, передусім стосовно публічних видатків. Для розпорядників публічними фінансами оцінювання також є добрим адміністративним інструментом для розрахунку ступеня реалізації закладених цілей і делегованих завдань.[8]

На підставі представлених вище цілей можна виокремити три найважливіших функції оцінювання:

- підсумкова функція – дозволяє підбити підсумки реалізованих завдань, встановити причинно-наслідкові зв'язки між діями і їх результатами, а також поглибити наші знання стосовно впливу такої діяльності (пізнавальний характер оцінювання);
- конструктивна (формуюча) функція – дозволяє поліпшити якість реалізації завдань в межах поточних, а також запланованих на майбутнє проектів, завдяки впровадженню рекомендацій призводить до збільшення ефективності та корисності таких проектів; головно є інструментом для внутрішнього користування для реалізаторів таких завдань і проектів;
- суспільно-політична функція – дозволяє збільшити соціальну відповідальність таких завдань, призводить до збільшення суспільної і політичної підтримки проектів; слугує для збільшення відповідальності і зростання мотивації осіб та інституцій, задіяних у реалізації проектів; збільшує прозорість і легітимізує діяльність публічної адміністрації.

[8] Треба все таки підкреслити, що фундаментальним інструментом з розрахунку ефектів є матеріальний моніторинг. Головною метою оцінювання є зрозуміння реального масштабу впливу публічних заходів і механізмів зміни, завдяки чому можна робити висновки для майбутніх дій.

Які різновиди оцінювання можна виокремити?

Поділ на конкретні види оцінювання можна зробити залежно від етапу, на якому реалізується оцінювання, залежно від рівня, якого воно стосується, а також від способу реалізації оцінювання.

Основним поділом є класифікація залежно від конкретного етапу в реалізації публічного завдання, під час якого здійснюється оцінювання. З огляду на те, коли починається дослідження, можна розрізнити такі види оцінювання:

- попереднє оцінювання (оцінювання ex-ante; оцінювання, яке починається перед реалізацією завдання);
- поточне оцінювання (оцінювання on-going; оцінювання під час реалізації завдання);
- пост-оцінювання (оцінювання ex-post, після закінчення реалізації завдання).[9]

Наведені вище види оцінювання буде описано далі.

Відповідно до критеріїв рівня, якого стосується оцінювання, можна виокремити такі види:

- оцінювання проекту;
- оцінювання програми (в тому числі заходів або пріоритетів у межах програми);
- оцінювання стратегії.

З погляду способу організації оцінювання його можна поділити на внутрішнє і зовнішнє.

Внутрішнє оцінювання – це дослідження, яке проводиться силами самої організації, що займається реалізацією заходів з розвитку. Перевагами такого підходу є відносно нижчі видатки, високий рівень усвідомлення особливостей оцінюваних заходів, а також простіший доступ до інформації, яка потрібна для реалізації дослідження. Слабкою стороною внутрішнього оцінювання є можливий брак компетенцій і знань, необхідних для виконання, наприклад, деяких частин аналізу, а також ризик отримання необ'єктивних результатів через упередженість дослідницького колективу. Внутрішнє оцінювання також вимагає більших, ніж у випадку зовнішнього оцінювання, затрат часу і праці. Втім, колектив, який виконує оцінювання, є більш мотивованим до використання висновків.

[9] S. Bienias, T. Gapski, Ewaluacja, [w:] Zarządzanie, sprawozdawczość, kontrola, promocja i ewaluacja projektów dofnansowanych z funduszy unijnych, Twigger, 2008.

У випадку зовнішнього оцінювання дослідження виконується незалежним дослідницьким колективом. Це більш дорогий метод порівняно із внутрішнім оцінюванням, але він забезпечує високу об'єктивність результатів, а також дозволяє використовувати спеціалізовані знання, якими володіють фахівці з оцінювання (згідно з вимогами, які описані в замовленні). Головними недоліками є низький рівень знань експертів про впроваджувані в рамах програми зміни (особливо якщо йдеться про великі і комплексні програми), а також ускладнений доступ до інформації, яка може знадобитися під час оцінювання.[10]

Інколи дослідження розрізняють також залежно від тематики або з огляду на масштаби дослідження – на горизонтальні чи секторальні. Це можуть бути дослідження вибраної теми, яка охоплює одну програму чи більше, або один захід з розвитку (так зване cross-sectional study) чи більше. Залежно від масштабу, це може бути дослідження одного сектора економіки або навіть цілої країни.

Окремо можна виділити мета-оцінювання. Цей тип досліджує інші оцінювання, або їх серії. Завданням такого оцінювання є збір і аналіз досвіду з оцінювання. Наприклад, можна оцінити вже реалізоване раніше оцінювання. У такому випадку предметом зацікавлення фахівців з оцінювання є встановлення якості раніше реалізованого проекту і/або ефективності осіб, які займалися його реалізацією.

Чим є критерії оцінювання?

З питаннями оцінювання тісно пов'язані критерії оцінювання. Кожне питання повинно стосуватися принаймні одного критерію оцінювання, що дозволяє остаточно оцінити предмет дослідження. Адже оцінювання не полягає ані в звичайній оцінці із застосуванням відповідної шкали, ані в простій констатації, що щось працює добре або погано. Оцінювання – це опис конкретного явища, насамперед на основі виділених критеріїв. Критерії дозволяють сконцентруватися на найістотніших пунктах оцінюваного проекту чи програми. Що більше, застосування різних критеріїв може приводити до радикально різних оцінок. Наприклад, проект може бути визнаний результативним, оскільки досягнув закладених цілей, але при цьому може бути визнаний неефективним з точки зору застосування надмірних ресурсів, або некорисним, бо не задовільняє потреби бенефіціарів. Найчастіше

[10] Там само.

застосовують критерії результативності, ефективності, корисності, відповідності і тривалості.[11]

Таблиця 2 дає визначення вищезазначеним критеріям.

Таблиця 2.

Критерії оцінювання

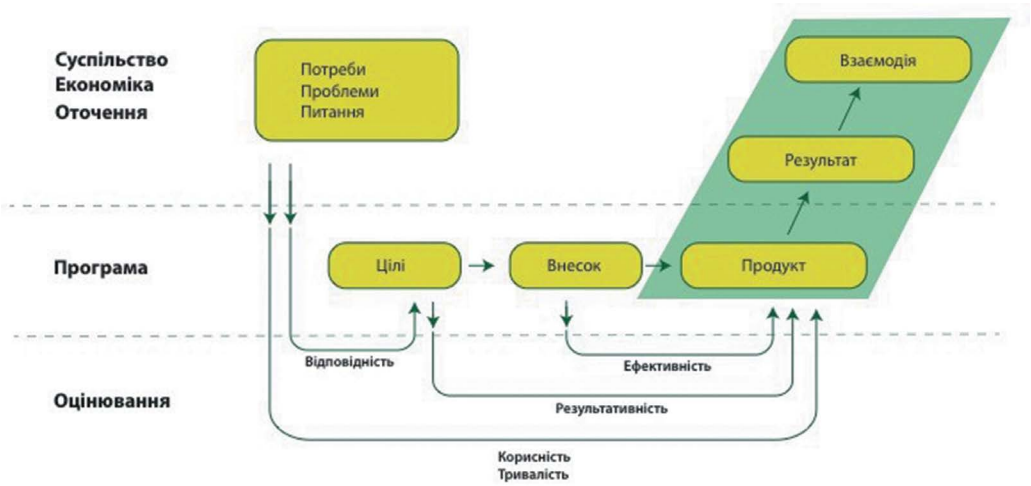
Критерій	**Опис**
Відповідність (relevance)	Оцінка адекватності запланованої мети і методів її досягнення щодо суспільно-економічних викликів і проблем, виявлених під час з'ясовування проблем. Критерій застосовується перед початком проекту або на перших етапах діяльності.
Результативність (effectiveness)	Оцінює міру реалізації закладених цілей (чи вдалося досягнути того, що було заплановано), результативність використаних методів, інституцій, а також вплив зовнішніх факторів на кінцеві результати.
Ефективність (efficiency)	Оцінює зв'язок між видатками, затратами (фінансовими, людськими і адміністративними) і досягнутими результатами.
Корисність (utility)	Оцінює сукупність досягнутих ефектів діяльності (як запланованих, так і не запланованих, так званих побічних ефектів) щодо соціально-економічних викликів (часто вже змінених з часом). На відміну від критерію «відповідність», оцінка корисності проводиться після закінчення проекту/програми, або в їх кінцевій фазі.
Тривалість (sustainability)	Оцінка тяглості і тривалості ефектів (насамперед – позитивних) у результаті реалізованої діяльності в середньо- і довгостроковій перспективі.

Джерело: Власне опрацювання на підставі K. Olejniczak, Monitoring i ewaluacja, [w:] J. Górniak, S.Mazur, Strategiczne zarządzanie rozwojem. Poradnik, MRR.

Зв'язок між цілями програми, соціально-економічною ситуацією і критеріями, які застосовуються в процесі оцінювання, показано на малюнку нижче.

[11] Там само.

Малюнок 1.
Застосування критеріїв оцінювання згідно з логікою реалізації програми



Джерело: опрацювання авторів посібника “Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej” на підставі The New Programming Period 2007–2013. Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators. Working Document No. 2, DG Regio, 2006.

Варто мати на увазі, що згадані п’ять критеріїв не є вичерпними. Залежно від цілей дослідження, список критеріїв можна розширювати (наприклад, на етапі попереднього оцінювання може бути застосовано критерій єдності, а в дослідженнях стосовно комплексних програм треба звертатись до критерія комплементарності, взаємодоповнюваності).

Оцінювання на різних етапах реалізації публічних програм і проектів[12]

Чим є публічні заходи з розвитку?[13]

Метою публічних заходів з розвитку є впровадження позитивних соціально-економічних змін у сфері, яка з різних причин могла бути визнаною як проблемна. Для того, щоб досягти позитивних змін, потрібно реалізувати низку завдань. Однак такі завдання не є випадковими, а повинні укладатися в ланцюжок логічних кроків, скерованих на досягнення закладеної мети. Очікується, що публічні заходи призведуть до розв'язання проблем, що їх було виявлено на етапі діагностування.

Відповідно, публічний захід з розвитку є своєрідною гіпотезою, яка закладає позитивні зміни внаслідок реалізації запланованих завдань.[14] Така гіпотеза спирається на знання, якими ми володіємо перед початком впровадження змін. Знання, своєю чергою, базуються на теоріях, найважливішою серед яких є теорія змін. Ця теорія описує причинно-наслідкові механізми, які з'являються між запланованими завданнями і очікуваними змінами. Власне, на цій основі і будується логіка публічних заходів, яка ґрунтується на такій предиспозиції: якщо включити окреслені ресурси до реалізації запланованих завдань, то можна створити продукти і послуги, які приведуть до позитивних соціально-економічних змін, і завдяки цьому вдасться розв'язати виявлену проблему. Іншими словами, логічна модель публічного заходу складається з логічного ланцюжка: вклад –> дії –> продукти –> очікувані зміни, або результат.

---

[12] Цей розділ є перекладом з польської мови Розділу 2 посібника: S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opałka (red), Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012. ("Оцінювання. Порадник для працівників органів публічної адміністрації", колектив авторів: Станіслав Бєняс, Томаш Ґапські, Якуб Іонкальські, Івона Лєвандовська, Ельєбєта Опалка та Пйотр Стшембошевські.) – http://www.ewaluacja.gov.pl/strony/o-ewaluacji/poradnik-ewaluacji/ (доступ 13.11.2016). Переклав Юрій Таран.

[13] Тут і далі цей термін означає те саме, що "публічні політики".

[14] Питання зв`язані зі створенням публічних заходів можна знайти в J. Górniak, S. Mazur (red.), Strategiczne zarządzanie rozwojem. Poradnik, MRR, Warszawa, 2012 (https://goo.gl/qL7xUW).

Якою є роль оцінювання у впровадженні публічних заходів з розвитку?

Якщо ми погодимося, що публічний захід з розвитку є певною гіпотезою, прийнятою на підставі теорії змін і структурованою у вигляді логічного ланцюжка, то інструментом перевірки цієї гіпотези є якраз оцінювання. Завдяки оцінюванню можна перевірити, чи наші очікування реалізуються в реальності. Оцінювання також доносить до нас зворотну інформацію про ефекти публічних заходів з розвитку, що врешті дозволяє постійно вдосконалювати публічну політику. Саме в такий спосіб можна реалізувати концепцію політики як такої, що спирається на доказову базу (evidence based policy). Іншими словами, оцінювання становить натуральне доповнення до будь-якої раціонально запланованої політики і впровадження публічних змін.

Варто пам'ятати, що оцінювання є тільки одним із джерел інформації. Так само важливим є і моніторинг (у сенсі щоденного оперування даними), соціально-економічний аналіз, прогнозування майбутніх потреб і викликів. Щоб оцінювання було ефективним і корисним інструментом керування програмою або проектом, його треба використовувати на всіх етапах реалізації, тобто перед початком проекту, під час, а також після його закінчення (мал. 2).

Отже, на підставі загальноприйнятих стандартів оцінювання з'являється на трьох етапах реалізації програми – і це ключові пункти успішної реалізації всього заходу:

- на етапі планування і проектування публічних заходів – метою оцінювання є визначення відповідності припущень запланованих дій (в тому числі закладених теорій і цілей), а також їх логіки і способу реалізації (попереднє оцінювання);
- на етапі проведення заходів – метою оцінювання є визначення ступеня реалізації цілей на кожному з етапів втілення програми, разом з ідентифікацією факторів, які мають вплив на успіх або поразку проекту; реалізація поточного оцінювання дає можливість коригувати і видозмінювати результати проекту;
- після закінчення проекту – метою пост-оцінювання є підбиття підсумків проекту, його ефектів, а також формулювання висновків і рекомендацій, які можна використовувати для майбутніх проектів.

Тобто можемо стверджувати, що оцінюванню є місце на кожному з етапів реалізації публічних заходів з розвитку. На малюнку нижче представлено роль оцінювання в логічній структурі публічних заходів з розвитку.

Малюнок 2.

Оцінювання на всіх етапах реалізації публічних заходів з розвитку

Джерело: Власне опрацювання авторів посібника "Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej" на підставі матеріалів Європейської Комісії.

Малюнок 3.

Логіка публічних заходів і роль оцінювання в процесі їх реалізації

Джерело: Власне опрацювання авторів посібника "Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej" на підставі Barca, P. McCann, Outcome indicators and targets, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, 2011.

Як уже згадувалося, така логіка передбачає, що витрати певної суми коштів (внесок) у реалізацію завдань (продукти), дозволить досягнути запланованих результатів, які задовольняють діагностовані на етапі програмування потреби. Логіка публічних заходів, отже, відповідає на запитання: що, коли і в який спосіб ми хочемо досягнути?

Завданням оцінювання є систематичне надання інформації щодо того, чи наша діяльність приносить заплановані ефекти, тобто чи досягли ми успіху. На етапі укладання плану метою оцінювання є отримання доказів того, що наші програмні очікування мають під собою підґрунтя (логіка заходів і теорія змін). На етапі реалізації і після закінчення метою оцінювання є перевірка того, чи теорія зміни, на яку спиралася логіка нашого заходу, реалізована на практиці.

Аби відповісти на питання, чи наша діяльність принесла очікувані ефекти, ми мусимо на етапі проектування чітко окреслити цілі, які ми збираємося осягнути. Цілі мають бути сквантифіковані, тобто описані за допомогою індикаторів.[15] Вони повинні уможливити вимірювання соціально-економічної зміни, яка сталася в результаті реалізації наших заходів. Згідно з загальноприйнятими основними стандартами (акронім SMART) цілі мають бути:

- specifc – конкретні;
- measurable – вимірювальні;
- achievable – досяжні;
- realistic – реалістичні;
- time-bound – визначені в часі.

На представленій вище схемі логіки заходу (мал. 4) було виділено показники вкладу, продукту і результату. Вклад – це людські і матеріальні ресурси (найчастіше виміряні фінансовими видатками), які використовуються в процесі реалізації публічних заходів з розвитку.

Продукти – це створені під час реалізації заходів товари і послуги, які мають призвести до досягнення запланованих результатів. Аналіз міри реалізації продуктів – це, в основному, завдання моніторингу. Продукти пов’язані з процесом реалізації заходів з розвитку і підлягають тільки «реєстрації». У такому випадку завданням оцінювання є встановлення причин поточної ситуації, тобто створення або не створення запланованих продуктів в окресленому часовому проміжку.

[15] Питання зв’язані з використанням індикаторів для квантифікації цілей публічних заходів можна знайти в T. Kot, A. Weremiuk, Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik, MRR, w druku.

З погляду оцінювання ефектів публічних заходів, найістотнішим є показник результату. Він описує соціально-економічні зміни, які відбулися у сфері публічних заходів. На вартість показника результату впливає як сама реалізація заходів з розвитку, так і зовнішні чинники. Завданням оцінювання є встановлення того, яка частина змін стала наслідком упровадження публічних заходів, а що стало основними причинами цих змін. Іншими словами, за допомогою оцінювання можна оцінити вплив самих заходів з розвитку.

Залежно від того, на якому з етапів реалізації публічних заходів здійснюється оцінювання, можна виділити три основні типи: оцінювання ex-ante, поточне оцінювання і оцінювання ex-post.

Чим є оцінювання ex-ante?

Цей вид є оцінкою запланованих заходів перед початком їх реалізації. Метою такого дослідження є поліпшення якості запланованих заходів. Зокрема, досліджується відповідність виявлених потреб, а також потенційний вплив заходів з розвитку. Під час аналізу варто брати до уваги уже реалізовані попередні програми або подібні програми, а також попередні оцінювання.

Оцінювання ex-ante повинно вимірювати шанси на реалізацію закладених цілей, а також можливість їх досягнення з урахуванням вибору конкретних інструментів за наявних ресурсів. Щоб правильно оцінити ці елементи, оцінювання має спиратися на ширший соціально-економічний контекст. Дослідження такого типу повинні містити в собі рекомендації стосовно ретельного збирання даних, які зв’язані планованими заходами в системі моніторингу. Завдяки їм майбутні оцінювання можуть використовуватися для оцінки прогресу в реалізації проектів. Підсумовуючи, зазначимо, що головними функціями оцінювання ex-ante є пізнавальна і формувальна (конструктивна).

Що саме є предметом оцінки в оцінюванні ex-ante?

Оцінювання ex-ante оцінює кілька елементів програми. По-перше, воно має аналізувати обґрунтування діагнозу: чи згадані в діагностиці проблеми ще залишаються актуальними (чи зменшилися, чи, навпаки, поглибились). Метою оцінювання ex-ante також є аналіз того, в який спосіб проблеми вирішувалися досі, з вказівкою на те, які чинники

можуть стимулювати успішність програми, а які можуть створювати бар'єри. По-друге, оцінювання ex-ante аналізує внутрішню узгодженість програми. Зокрема йдеться про те, наскільки окреслені цілі (як загальні, так і конкретні) можливо реалізувати, враховуючи пріоритети і заплановані дії.

Оцінюється також квантифікація цілей, тобто те, чи правильно вказані вихідні показники, а їхні кінцеві показники є реалістичними, враховуючи наявні ресурси. Іншими словами, особа, яка здійснює оцінювання, має оцінити зв'язок між різними цілями (які сквантифіковані за допомогою показників результату), продуктами і наявними ресурсами. По-третє, оцінювання ex-ante оцінює внутрішню єдність програми зі стратегічними/програмними документами вищого рівня. Його метою є з'ясовування того, якою мірою очікувані результати програми призведуть до реалізації описаних у документах цілей. Тут аналізується також комплементарність досліджуваних заходів з подібними публічними заходами з розвитку.

Одним із найважливіших завдань оцінювання ex-ante є ретельна оцінка передбачуваного впливу програми на очікувані зміни у сфері, якої ця програма стосується. Така оцінка повинна вести до обґрунтування задіяних ресурсів програми (передбачувана ефективність заходів). Насамкінець, оцінювання ex-ante аналізує заплановану систему впровадження програми в організаційному сенсі. У цьому контексті, оцінювання ex-ante має створити адекватну систему моніторингу і оцінювання самої програми. Напрацьовані висновки і рекомендації мають вести до певності в тому, що заплановані заходи надаються до виконання з урахуванням кадрових, фінансових і організаційних ресурсів, задіяних у конкретному правовому полі.

Які критерії застосовуються в оцінюванні ex-ante?

Найчастіше оцінювання ex-ante проводиться із застосуванням таких критеріїв:

- відповідність – аналіз стосується адекватності цілей програми щодо виявлених соціально-економічних проблем і викликів;
- передбачувана результативність – аналіз стосується того, чи правильно підібрані заходи з погляду досяжності визначених цілей, а передбачувані для застосування ресурси і запропонована система їх організації дають надію на досягнення сквантифікованих цілей публічних заходів з розвитку;

- передбачувана ефективність – наступним кроком є оцінка того, чи досягнення цілей виправдовує витрати; у разі потреби варто оптимізувати використання ресурсів так, щоб досягти запланованих цілей в найменш затратний спосіб;
- узгодженість (внутрішня і зовнішня) – аналіз стосується програмної і стратегічної документації, на основі якої буде діяти програма; дуже важливим є з'ясування того, чи немає тут суперечностей між цілями програми, пріоритетами, конкретними заходами, а також між цілим документом та документами вищого рівня, або документами того самого порядку.

Якими методами послуговується оцінювання ex-ante?

Оцінювання ex-ante ґрунтується передусім на аналізі документів (desk research), який охоплює такі дані:

- програми;
- стратегічні документи (наприклад, стратегії ЄС, але також державні, регіональні і локальні);
- оцінювання попередніх програм;
- діагностичні дані, які стосуються соціально-економічного контексту, в якому має діяти програма.

В оцінюванні ex-ante часто використовуються економетричні моделі. Такі моделі базуються на порівнянні двох сценаріїв – впливу на предмет оцінювання за допомогою запланованих фінансових засобів, а також альтернативного, без застосування цих засобів. Для менших програм головними інструментами є експертні висновки і логічні моделі (які в графічній формі показують причинно-наслідковий ланцюжок від проблем через заплановані заходи до очікуваних результатів).

Все більш впливовою стає методологічна школа, яка підкреслює роль дослідника-евалюатора як модератора дискусії навколо цілей і напрямку заходів з розвитку, а також наголошує на їх ролі як експертів, які пропонують новий погляд і дбають про перспективи змаргіналізованих зацікавлених осіб. У такому випадку оцінювання відбувається разом з процесом складання програми заходів і стає елементом стратегічного планування (так зване включене оцінювання).

Для чого використовують результати оцінювання ex-ante?

Результати оцінювання ex-ante використовуються для прийняття рішення про початок реалізації програми (оцінювання має розглядати принаймні один альтернативний сценарій, зокрема, відмову від реалізації програми). На практиці дослідження такого типу використовуються як фінальне тестування запланованої програми, а також як інструмент фінального проектування способу її впровадження. Рекомендації з оцінювання ex-ante мають стосуватися і самих цілей (їхніх чітких визначень, а також реалістичних квантифікацій з урахуванням фінансових затрат), і їхніх шансів на досягнення успіху (правдоподібні, кількісно визначені ефекти програми). На практиці дослідження найчастіше служить удосконаленню запланованих заходів з розвитку.

Чим є поточне оцінювання (on-going)?

Поточне оцінювання є дослідженням, яке концентрується на конкретних проблемах і бар'єрах під час реалізації програми, через що поле реалізації його є вужчим, ніж це буває у випадку попереднього чи пост-оцінювання. Оскільки таке дослідження зв'язане з фактом появи проблем, його можна реалізувати один або кілька разів (якщо проблем виявиться більше, ніж одна). Функція такого дослідження полягає насамперед у поліпшенні якості управління програмою. Але так само можуть бути реалізовані дослідження актуальності запланованих цілей і стратегії програми щодо поточних соціально-економічних умов.

Часто на кінцевому етапі реалізації програми можливе проведення поточного оцінювання як першого дослідження впливу програми.

Що є предметом оцінки в поточному оцінюванні?

Поточне оцінювання концентрується, насамперед, на оцінці актуальності програми і ефективності її впровадження.

По-перше, оцінюється, чи зовнішні умови впровадження програми змінюються (наприклад, актуальність програми щодо нестабільної соціально-економічної ситуації, державних програм, законодавства,

раніше виявлених потреб і так далі) і чи в цьому контексті цілі програми залишаються актуальними.

По-друге, досліджується система адміністрування і впровадження програми – йдеться про адекватність обміну інформацією, документообіг, реалізацію фінансових планів і завдань; виявляються законодавчі і адміністративні бар'єри, а також з'ясовуються причини їх появи з рекомендаціями до їх подолання.

По-третє, під час поточного оцінювання порівнюють квантифіковані цілі з результатами програми, а також ідентифікують чинники, які мають вплив на успішність, перевіряючи тим самим закладену теорію зміни. Оцінювання також слугує для викривання можливих помилок у закладених індикаторах і сформульованих цілях.

Останнім завданням поточного оцінювання є дослідження впливу програми (на кінцевому етапі реалізації програми, якщо її специфіка дозволяє це). Часто у багаторічних програмах частина проектів вже може бути на етапі закінчення, тому такі дослідження будуть мати своє підґрунтя.

Підсумовуючи, зауважимо, що поточне оцінювання на початковому етапі реалізації програми (тоді, коли фінансові ресурси ще не були залучені на реалізацію конкретних проектів) є дуже близьким до оцінювання ex-ante. З часом, коли все більше проектів програми є реалізованими, поточне оцінювання за своїми характеристиками наближається до досліджень типу ex-post.

Які критерії використовуються в поточних дослідженнях?

Поточне оцінювання звичайно проводиться відповідно до таких критеріїв:

- відповідність – аналіз стосується відповідності поточних стратегій і цілей щодо змінних потреб (з огляду на динамічність останніх, може статися так, що цілі програми потрібно буде модифікувати);
- результативність – дослідження охоплює всі елементи програми – чи ведуть вони до досягнення цілей в очікуваний спосіб, зокрема, чи обрані для дофінансування проекти реалізують цілі наших заходів з розвитку в оптимальний спосіб; аналізуються темпи освоєння фінансових ресурсів, а також ефекти програми (зокрема, продукти) у контексті досягнення запланованих кінцевих значень;

- ефективність – аналіз стосується процесів і ефектів щодо задіяних ресурсів (тобто йдеться про видані кошти відносно до результативності заходів). Під кінець реалізації програми, особливо коли йдеться про багаторічні програми, поточне оцінювання можливе в рамках критеріїв тривалості і корисності, що є характерним для оцінювання ex-post.

Якими методами користується поточне оцінювання?

Поточне оцінювання аналізує програмні документи під кутом імплементації, а також в контексті діагностичних даних, які стосуються змінного соціально-економічного контексту. Все це охоплюється аналізом документів (desk research). Додатково під час оцінки актуального стану впровадження заходів оцінюються рівні окремих індикаторів, для чого застосовується кількісний аналіз.

Оскільки поточне оцінювання концентрується передусім на виявленні організаційних проблем і їх причин, то головним методом все-таки є якісні дослідження – поглиблені інтерв'ю або тренінги.

Для цього запрошують активних учасників і зацікавлених осіб, які формують дискусійні групи. Головними методами при цьому є включене спостереження, тренінги, інтерв'ю з особами, які впроваджують програму, анкети з бенефіціарами або потенційними бенефіціарами, аналіз процесів, потоків, мережевий аналіз. Можна також використовувати так зване quick and messy approach, тобто швидкий збір даних при мінімальному збереженні методологічних принципів, з подальшою швидкою інтерпретацією даних, а також пошук розв'язання разом з менеджерами проекту (дослідник, наприклад, може провести анімаційний тренінг).[16]

Наприкінці реалізації програми методи поточного оцінювання поступово зближуються з методами оцінювання типу ex-post.

Для чого використовують результати поточного оцінювання?

Поточне оцінювання слугує передусім для своєчасного коригування процесів управління програмою – в ситуації, коли з'являються проблеми у впровадженні проекту, у досягненні відповідних показників

[16] Там само.

і в реалізації цілей. Оцінювання потрібне для одержання інформації щодо можливих шляхів розв'язання проблем, які не можна діагностувати виключно на основі моніторингу. Оцінювання на цьому етапі також допомагає знайти аргументи для можливих змін у програмі, які можуть бути необхідними, щоб відповідати динамічній соціально-економічній ситуації. Завдяки аналізу перших ефектів і точкових досліджень впливу можна одержати інформацію для проектування майбутніх заходів.

Чим є оцінювання ex-post (пост-оцінювання)?

Оцінювання ex-post є соціально-економічним дослідженням, яке дає оцінку тому, наскільки втілений проект дозволив створити умови для реалізації потреб, задовольнити ці потреби, але також оцінити неочікувані ефекти. Таке дослідження реалізується вже після закінчення заходів з розвитку. Згідно з усталеними в ЄС практиками, оцінювання ex-post повинно відбутися не пізніше, ніж через три роки після закінчення проекту.[17] Проводячи такого типу оцінювання, дослідник має цікавитися цілісною оцінкою заходів з розвитку, тож оцінювання ex-post часто називають підсумковим оцінюванням (summative evaluation).

Що оцінюється в дослідженні ex-post?

Специфіка оцінювання ex-post полягає в тому, що дослідження охоплює реальні ефекти впроваджених заходів. Через порівняння того, що повинно бути реалізовано, і того, що реально вдалося реалізувати, можна відповісти на питання, чи вдалося досягнути закладеної мети; а якщо так, то якою мірою це вдалося. Так можна перевірити закладену на етапі проектування теорію зміни.

Які критерії застосовуються в оцінюванні ex-post?

Оцінка в рамках ex-post може відбуватися за такими чотирма критеріями:

- результативність – в межах цього критерію оцінювання ex-post відповідає на питання, чи вдалося досягнути цілі заходів з розвитку, а якщо так, то якою мірою; в цьому аспекті підсумовуються успіхи і поразки нашої діяльності; дослідник мусить сконцентруватися

[17] Зміни до інструкції ЄС 1083/2006 доступні на сторінці: https://goo.gl/c3uTXI.

на оцінці вимірюваних ефектів, тобто зрозуміти пропорції отриманих результатів відносно до очікуваних, беручи до уваги конкретні індикатори (продукту і результату);
- ефективність – дослідження дозволяє відповісти на питання, чи можливо було досягти ефектів за менших витрат;
- корисність – дослідник може оцінити, наскільки досягнуті ефекти відповідають реальним соціально-економічним потребам або викликам; оцінювання ex-post також оцінює неочікувані ефекти – і позитивні, і негативні;
- тривалість – оцінювання ex-post дозволяє з'ясувати, чи ефекти будуть утримуватися і після закінчення проекту, як довго будуть видимими результати, кого вони будуть стосуватися і якою буде їхня корисність через деякий час.

Не всі згадані вище критерії використовуються виключно в оцінюванні ex-post. Варто пам'ятати, що момент реалізації дослідження є тільки одним з факторів, які впливають на вибір критеріїв.[18] Специфіка оцінювання ex-post проявляється в тому, що воно є єдиним видом оцінювання, який дозволяє оцінити тривалість утримання ефектів після закінчення дії програми.

Для чого можуть бути використані результати дослідження ex-post?

По-перше, оцінювання ex-post виконує звітну функцію – чи закладені цілі вдалося реалізувати, а також чи процес реалізації був ефективним. Оскільки заходи з розвитку реалізуються за рахунок публічних коштів, оцінювання ex-post сприяє підвищенню відповідальності за їх використання. По-друге, оцінювання ex-post має також функцію формувально-конструктивну – одержані висновки можуть слугувати для поліпшення майбутніх заходів з розвитку. Дослідження типу ex-post є найбільш корисним елементом отримання знань, які допомагають ефективнішій реалізації публічної політики, оскільки ґрунтується на конкретній доказовій базі.

[18] Іншими факторами можуть бути, наприклад, обсяг оцінювання чи його функції.

Як приготуватися до оцінювання

У цьому розділі хочемо звернути увагу читачів на кілька найважливіших кроків під час підготовки до оцінювання. На відміну від попередніх розділів, тут більше уваги присвячено перспективі громадських організацій і оцінюванню програм та проектів, реалізованих ними. Тим не менш, підготовчі кроки, які повинні зробити органи влади (різних рівнів), що планують оцінювання своїх політик, загалом мають такий самий вигляд.

Далі текст цього розділу є перекладом фрагментів польського посібника[19].

Якість і корисність оцінювання великою мірою залежить від правильності його підготовки. Оцінювання починається задовго до самої реалізації дослідження.

Варто чітко окреслити цілі і засади програми, сформулювати дослідницькі питання, визначити показники і індикатори. Також потрібно сформувати бюджет, визначити строки і призначити відповідальну особу. Добре оцінювання вимагає доброго плану.

Щоб підготувати оцінювання, потрібно виконати кілька кроків:

Крок 1. Організаційні рішення.

Крок 2. Відповідальна за оцінювання особа.

Крок 3. Теорія програми.

Крок 4. Дослідницькі питання і показники.

Крок 5. План оцінювання.

Зібрані у розділі поради допоможуть якісно підготувати процес оцінювання, яке буде відповідати потребам проекту і сформулює практичні висновки.

Організаційні рішення

Перед тим, як почнеться підготовка до оцінювання, варто відповісти на кілька запитань, які впливають на перебіг всього процесу. Під час оцінювання інтереси різних сторін, залучених до проекту/політики, будуть перетинатися – відповідно, рішення мають приймати спільно всі зацікавлені сторони.

[19] Łukasz Ostrowski i Maria Wiśnicka, Ewaluacja. Jak to się robi? Poradnik dla programów PAFW. („Оцінювання. Як це робити? Порадник для Програм Польсько-Американського фонду свободи”) – http://stocznia.org.pl/publikacje/ewaluacja-jak-to-sie-robi – доступ 13.11.2016. Переклав Юрій Таран.

Чи братися за оцінювання програми?

Обмірковуючи оцінювання програми, зрозуміти, чи маємо ми на це час і ресурси. Проведення оцінювання означає виділення додаткових коштів, а також додаткове навантаження на координатора проекту і його команду. Можливо, доведеться найняти консультанта або додаткового працівника, або замовити виконання дослідження третій стороні.

Варто також поставити собі запитання, в який спосіб ми хочемо скористатися з оцінювання. Чи готові ми на внесення змін у проект, якщо оцінювання покаже, що вони необхідні? Оцінювання має сенс тільки тоді, коли ми можемо практично скористатися з його результатів. В іншому випадку воно стає просто порожнім ритуалом і призводить до марнотратства ресурсів, які можна було б використати з більшою користю.

Оцінювання має сенс тільки тоді, коли ми готові на внесення змін у проект.

В який спосіб вдасться профінансувати оцінювання і скільки на нього можемо витратити?

Вартість оцінювання можна точно окреслити тільки наприкінці підготовчого етапу, тобто коли ми вже знаємо, які дослідницькі питання стоять перед нами, а також обрали методи моніторингу і дослідження. Проте найчастіше кошти оцінювання ми мусимо зарезервувати набагато раніше. Добре було б, якби суму затрат було окреслено хоча б приблизно, оскільки одна справа – приготуватися до оцінювання, на яке маємо 5 тисяч гривень, і зовсім друга – реалізація дослідження за 50 тисяч гривень.

Важливим питанням є джерело фінансування. У випадку програм, підтриманих західними донорами, оцінювання може фінансуватися з коштів донора або з власних коштів організацій.

Чи потрібна зовнішня підтримка?

Оцінювання є системною оцінкою програми. Тому воно вимагає залучення команди проекту, бо цю роботу не можна повністю замовити у стороннього виконавця.

З другого боку, оцінювання важко провести тільки власними силами. Зазвичай команда проекту є досить малою, щоб самостійно запустити таке дослідження. Часом нам потрібна підтримка когось ззовні, хто володіє більшими знаннями і досвідом у цій сфері. У такому випадку може бути потрібна допомога стороннього дослідника.

Зовнішній фахівець з оцінювання може виконувати різні функції:

- фахівець-тренер може допомогти у проведенні всього процесу оцінювання, зокрема на етапі планування, а також аналізу даних і використання висновків. Може організувати роботу, модерувати зустрічі і тренінги, підсумовувати чергові кроки і так далі.
- фахівець-консультант може надавати методологічні консультації під час вибору дослідницьких методів і визначенні індикаторів; може допомагати в конструюванні дослідницького інструментарію для моніторингу і самостійних досліджень (наприклад, анкет або сценаріїв поглиблених інтерв'ю)
- фахівець-дослідник може сам виконати дослідження або аналіз.

Пам'ятайте, що оцінювання – це завдання реалізатора проекту, тому не віддавайте його зовнішнім структурам повністю – частину роботи має виконати команда (автори) проекту.

У деяких соціальних програмах оцінювання трактується як завдання, яке повністю має реалізувати зовнішній дослідник. Але це не є доброю практикою. В такому випадку оцінювання зводиться тільки до самого дослідження. Найманий фахівець з оцінювання відповідає тоді за підготовку і проведення дослідження, а також за аналіз результатів. Оцінювання починається з моменту замовлення на дослідження і закінчується отриманням рапорту. За такого сценарію немає часу для спільних дискусій і рефлексій. Підготовка дослідження і осмислення висновків залишаються в компетенції особи, яка зазвичай мало знається на проекті, відповідно, її рекомендації можуть бути не дуже вдалими. Саме ж оцінювання в цьому випадку буде відірване від адміністрування проектом – відповідно, є ризик, що його вплив на проект і на команду буде обмеженим.

З другого боку, проведення дослідження тільки силами самої організації (самооцінка) без будь-якої сторонньої підтримки теж має свої негативні сторони. Багато кроків, зокрема зв'язаних з реалізацією дослідження, носять технічний характер і забирають багато часу – їх самостійне виконання обтяжує команду проекту. Проведення дослідження вимагає знань і досвіду, яких організації може бракувати. Крім того, повністю внутрішньому оцінюванню бракує свіжого погляду – відповідно, важче зауважити укриті принципи, брак логіки в частинах проекту, брак нових і сміливих пропозицій щодо змін (нам завжди легше працювати так, як ми звикли).

Незалежно від того, якою мірою оцінювання має зовнішній характер, формулювання дослідницьких питань і аналіз висновків є завданням організації, яка реалізує програму/автора проекту.

Таблиця 3.

Самооцінювання та зовнішнє оцінювання – порівняння

Тип оцінювання	**Сильні сторони**	**Слабкі сторони**
Самооцінювання	Легкість у пов'язанні оцінювання і адміністрування проекту Глибоке знання особливостей програми	Небезпека ходіння протоптаними стежками Додаткове навантаження для працівників проекту Можливий брак досвіду
Зовнішнє оцінювання	Свіжий погляд, новизна Спеціальні компетенції і досвід	Небезпека розриву між оцінюванням і адмініструванням проекту Додаткові витрати

Тому, як це часто буває, найліпшим розв'язанням є пошук золотої середини між самооцінюванням і повністю зовнішнім оцінюванням. Одні завдання у процесі оцінювання варто виконати самостійно, а інші – за допомогою зовнішніх фахівців. Таблиця на наступній сторінці ілюструє, які завдання можна делегувати зовнішнім виконавцям, а які варто виконати самому.

За всі рішення щодо організації і кадрових питань відповідальний реалізатор. Підготовка теорії програми, питань оцінювання, індикаторів і плану оцінювання – це також задання реалізатора проекту. Але також варто в цьому скористатися допомогою фахівця, який виконує функції консультанта або тренера. При цьому таку роботу не можна замовляти повністю у зовнішніх структур. Включеність команди проекту на цьому етапі є ключовим моментом успіху оцінювання.

Зібрати інформацію можна через «зовнішні дослідження», хоча можна зробити це і самостійно, або скориставшись даними моніторингу. Схоже працює в аналізі зібраних даних – можна його замовити ззовні, але можна здійснити і самому при певному рівні компетенцій. Висновки і рекомендації, проте, варто не залишати зовнішнім виконавцям, оскільки вони можуть слабо знати програму, щоб якісно інтерпретувати зібрані дані. Доброю практикою є спільна робота ко-

манди проекту з фахівцем з оцінювання. Зрозуміло, що використання висновків і рекомендацій є прерогативою реалізатора програми.

Таблиця 4.

Внутрішні та зовнішні завдання в процесі підготовки до оцінювання

Завдання	**Внутрішні**		**Зовнішні**
ПРИГОТУВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ			
Крок 1. Організаційні рішення	●		
Крок 2. Відповідальна за оцінювання особа	●		
Крок 3. Теорія програми		●	
Крок 4. Дослідницькі питання і показники		●	
Крок 5. План оцінювання		●	
ЗБИРАННЯ ІНФОРМАЦІЇ			
Зовнішнє дослідження			●
Власне дослідження	●		
Моніторинг	●		
АНАЛІЗ ДАНИХ І ВИКОРИСТАННЯ ВИСНОВКІВ			
Крок 1. Аналіз			●
Крок 2. Висновки		●	
Крок 3. Рекомендації		●	
Крок 4. Використання висновків	●		

Частина 2. Практичні приклади оцінювання

Оцінювання програми утилізації сміття у Великокручанській сільській раді Пирятинського району Полтавської області

Автори

Олексій Северин – голова громадської організації «Східно-Європейська Академія наук», м. Полтава

Костянтин Донченко – керівник проектів Аналітичного центру «Бюро економічних та соціальних досліджень», м. Полтава

Наталія Сафронова – експерт громадської організації «Центр з питань захисту прав людини, запобігання корупції та організованій злочинності»; м. Ізюм, виконавчий директор громадської спілки «Розвиток Миколаївщини», м. Миколаїв

Антоніна Стучилова – голова громадської організації «Правозахисна група «Порада», юрист, тренер, м. Кременчук, м. Полтава

Скорочення

с. В. Круча – село Велика Круча
с. М. Круча – село Мала Круча
ТПВ – тверді побутові відходи
ОМС – орган місцевого самоврядування
Сільрада – сільська рада
НПА – нормативно-правові акти
ЗУ – Закон України
ГЖЕД – госпрозрахункова житлово-експлуатаційна дільниця (місцеве комунальне підприємство)

Вступ

Великокручанська сільська рада складається з трьох сіл: Велика Круча, Мала Круча та Повстин. На території сільради в цілому проживає близько 3000 мешканців. Рада розташована в західній частині області поблизу міста Пирятин (близько десять кілометрів): однією стороною території – вздовж траси міжнародного значення (Е40 – М03) (напрямок Київ–Харків), іншої стороною обмежена річкою Удай. Це, згідно з чинним законодавством, значно обмежує можливості об'єднання територіальних громад, отримання більшого спектру послуг і збільшення фінансування на послуги для населення.

Пирятинський районний полігон для утилізації сміття розташований на відстані семи кілометрів від села Велика Круча, тож утилізація сміття в селах сільської ради за належної поведінки жителів з ТПВ могла би реалізовуватися саме тут. Втім, задавнена звичка позбуватися побутових відходів скидом на стихійні звалища просто неба створила неприйнятну та небезпечну ситуацію зі сміттям. Окрім того, сільська рада заявила про проблему відсутності дієздатного сміттєзбирального транспорту, яким можна було б вивозити відходи на спеціалізований полігон.

Орган місцевого самоврядування має власне комунальне утворення – місцевий ГЖЕД (у стані банкрутства), який уклав договір з місцевим підприємцем, надавши йому в оренду один сміттєзбиральний автомобіль 1954 року випуску у критичному стані. Цього мало б бути достатньо для обслуговування лише восьми багатоквартирних будинків у с. В. Круча (центральному селі органу місцевого самоврядування). Технічний стан автомобіля не дозволяє використовувати його на іншій території. За таких умов з березня 2016 року Великокручанська сільрада, паралельно з вирішенням кількох інших проблем, намагається самостійно реалізовувати низку заходів щодо поводження з ТПВ, спрямованих на створення ефективної системи управління відходами. Наприклад, прийнято правила благоустрою, якими окреслено основні вимоги щодо поводження з ТПВ на території села; реалізовано короткотермінову пробну ініціативу щодо продажу населенню спеціальних наліпок з логотипом єдиного місцевого комунального підприємства, які можна наклеювати на мішки для збору сміття, котрі мав би вивозити трактор комунального підприємства (за встановленою платою за вивіз сміття).

Відсутність сучасної ефективної системи збору, вивезення, переробки та утилізації ТПВ, тобто комплексної системи поводження з ТПВ, та задавнена звичка мешканців викидати сміття на стихійні звалища перешкоджають ефективному економічному розвитку Великокручанської сільської ради Полтавської області, негативно відбиваються на його конкурентоспроможності та якості життя населення, і тому ця проблема потребує невідкладного вирішення.

Мета (цілі) оцінювання, описаного в цьому розділі, – одержати відповіді на питання, що визначені дослідницькими (оцінювання розвитку проблеми утилізації сміття у Великокручанській сільраді):

- чи змінилась ситуація зі сміттям в селі Велика Круча після вжитих заходів (ухвалення правил благоустрою, прийнятих сільрадою, закупівля мішків для сміття, ліквідація стихійних сміттєзвалищ)?
- чи змінилось ставлення мешканців села до проблеми сміттєвивезення?

Основні висновки з дослідження

1. Запропонований Великокручанською сільрадою спосіб поводження з ТПВ не було сприйнято більшістю населення сільської ради. Виявлені причини:

- слабка інформативна сторона заходів;
- необхідність додаткової оплати послуги населенням;
- відсутність масової підтримки ініціативи у населених пунктах;
- логістичні проблеми.

2. Під час упровадженні проекту сільрада не врахувала чинник поінформованості населення та підтримки ним ініціативи сільської ради. Зокрема, до населення не було донесено основну ідею заходів – боротьбу зі стихійними сміттєзвалищами. Громада сприйняла проект безпосередньо у формі необхідності купівлі мішків для сміття – без розуміння наслідків. Не було досягнуто підтримки проекту мешканцями сільської ради.

3. Проект не пройшов повноцінні громадські обговорення, тому його не було «вбудовано» у довгострокову програму. Було проведено зустріч найбільш активного населення сільради (без відповідних рішень), після якої проект не отримав повноцінної і достатньої підтримки.

4. При порівнянні нового способу утилізації сміття зі старими, звичними для мешканців, виявлено такі недоліки:

- необхідність викидати сміття у чітко встановлені дні (2–3 рази на тиждень);
- необхідність плати за мішки;
- необхідність транспортування мішків до місця вивезення.

5. Проблемою є відсутність у населення мотивації до переходу на нові способи поводження з ТПВ. Зокрема, на фокус-групі більшість респондентів погодилася з тим, що відсутність мотивації була однією з основних причин невдачі проекту. Також причиною є недієвість поточних імперативних методів – фактична відсутність штрафів за викидання сміття у невстановлених місцях.

6. У сільраді є приклади успішного поводження з ТПВ, реалізовані безпосередньо мешканцями. Це проявляється у самоорганізації окремих вулиць, які займаються впорядкуванням сміття. Необхідне вивчення таких випадків та спроба їх адаптації до інших частин сільської ради.

7. Альтернативним варіантом вирішення проблеми поводження з ТПВ є встановлення контейнерів для роздільного збору сміття – ці пропозиції озвучували респонденти під час анкетування та інтерв'ювання. На цьому наголошено і під час проведення фокус-групи: більшість жителів сільської ради при опитуванні згідні сортувати сміття, якщо буде така можливість та належне інформування, як саме це має відбуватися. Одночасно із запровадженням контейнерів необхідно буде вирішити низку питань.

8. Способом мотивації населення до нових стандартів поводження з ТПВ є купівля окремих ТПВ – пластику, скла, паперових відходів тощо. Проблемою є встановлення пункту прийому у селі або організація пересувних мобільних пунктів періодичного збору сортованого сміття.

Також одночасно необхідно вирішити питання про укладення договорів з підприємцями, що здійснюють заготівлю вторинної сировини та про систематичне інформаційне забезпечення населення щодо надання таких послуг.

9. Необхідність проведення широкої просвітницької та інформаційної роботи, зокрема щодо необхідності зміни поводження з ТПВ, сортування сміття, починаючи з навчально-виховних закладів, також – із залученням місцевого бізнесу, активістів з числа жителів сільської ради та громадських об'єднань.

10. Необхідно дотримуватися законодавчо визначеного алгоритму впорядкування поводження з ТПВ, зокрема, забезпечити їх вивіз та розміщення, провести конкурс із надання таких послуг, укладеннямдоговорів між комунальним підприємством та мешканцями.

11. Видається доцільним прийняття ґрунтовної комплексної програми поводження з ТПВ, орієнтованої на об'єднання усіх можливих ресурсів, партнерів, фінансів, у перспективі на найближчі кілька років.

Значним фактором успішності реалізації будь-якого проекту, ініціативи, програми є сприйняття його ідеї людьми. Під час евалюації було встановлено відсутність належного ефекту з ініціативи ОМС (сміття з наліпками на мішках викидали лише кілька приватних домогосподарств, трактор на маршруті ходив майже порожній), та встановлено, що частина жителів не знала, а частина свідомо ігнорувала нововведення, у результаті чого кількість сміття на стихійних звалищах та у кар'єрі, де попередньо сільська рада провела розчистку, знову поча-

ла збільшуватися. Тому евалюаційна група також аналізувала можливі причини недбалого поводження з ТПВ місцевого населення.

Загальним враженням від проведеного оцінювання є те, що евалюаційний аналіз стану системи поводження з твердими побутовими відходами на території Великокручанської сільської ради – лише черговий, але дуже важливий крок на шляху до створення комплексної ефективної системи управління відходами. Вона надзвичайно потрібна місцевій громаді та призведе до суттєвого поліпшення стану довкілля та підвищення якості життя мешканців.

Характеристика предмета дослідження

Предметом дослідження є заходи Великокручанської сільради щодо поводження з ТПВ. Заходи передбачають створення системи поводження управління відходами, в якій одним з початкових кроків було запровадження серед населення сільради практики використання спеціальних мішків для сміття.

При цьому окремої Програми з відповідними обґрунтуваннями сільрадою не було прийнято, внаслідок чого реалізація проекту відбувалася на рівні окремих рішень сільської ради.

Теорія цього проекту (запровадження серед населення сільради практики використання спеціальних мішків для сміття) опиралася на впровадження нового типу поводження мешканців сіл з ТПВ. Для проекту обрано форму складної структури, яка передбачає від зацікавлених сторін кілька кроків.

Зокрема, для місцевого населення реалізація проекту полягала у трьох кроках:

- відмова від попередньої поведінки з ТПВ (викидання на стихійні сміттєзвалища);
- інформування та дотримання правил сортування сміття;
- купівля спеціальних мішків;
- вивезення сміття у спеціально відведені дні у встановлені місця.

Від сільської ради вимагалася такаа послідовність дій:

- інформування населення;
- організація продажу спеціальних мішків для сміття;
- організація вивезення мішків;
- з’ясування результатів проекту та думки місцевих мешканців.

З точки зору зацікавлених сторін проект мав свої недоліки та переваги. Узагальнено виділяємо такі зацікавлені сторони:

- місцева влада (сільська рада, сільський голова);
- влада (райдержадміністрація, облдержадміністрація, районна рада, обласна рада);
- місцеві жителі;
- місцеві активісти (громадські організації);
- місцевий бізнес;
- комунальне підприємство;
- підприємства з вивезення сміття.

Характеристика проекту для різних зацікавлених сторін представлена у таблиці.

Таблиця 1.

Характеристика проекту поводження з ТПВ у с. Велика Круча з погляду зацікавлених сторін

Зацікавлені сторони	**Вигоди**	**Витрати**
населення сільської ради	- ліквідація стихійних сміттєзвалищ; - покращення екологічної обстановки;	- необхідність зміни поведінки при поводженні з ТПВ; - додаткові витрати на придбання мішків для сміття; - необхідність самоорганізації у зв'язку з графіком вивезення сміття;
місцева влада (сільська рада, сільський голова)	- вирішення проблеми зі сміттєзвалищами; - підвищення довіри населення до місцевої влади; - вирішення проблеми з нестачею фінансування на заходи з поводження з ТПВ;	- формування сприятливої думки серед населення щодо проекту; - організація розповсюдження мішків та вивезення сміття;
влада (РДА, ОДА, районна рада, обласна рада)	- вирішення проблеми зі сміттєзвалищами; - поширення досвіду щодо поводження з ТПВ серед інших населених пунктів району, області;	- немає;
місцеві активісти (громадські організації)	- ліквідація стихійних сміттєзвалищ; - активізація населення;	- немає;
місцевий бізнес	- ліквідація стихійних сміттєзвалищ; - покращення екологічної обстановки (туристична привабливість);	- немає;
комунальне підприємство	- ліквідація стихійних сміттєзвалищ; - отримання населенням якісних послуг;	- організація нової системи поводження з ТПВ;
підприємства з вивезення сміття	- новий ринок надання послуг;	- немає.

Аналіз свідчить про перевагу вигоди над витратами для усіх зацікавлених сторін.

У той же час необхідно виокремити критичні витрати, які впливають на успішну реалізацію проекту:

- необхідність зміни поведінки при поводженні з ТПВ для населення;
- додаткові витрати населення на придбання мішків для сміття;
- формування сприятливої думки серед населення щодо проекту.

Відсутність інформаційних заходів та підтримки проекту у місцевих мешканців у результаті може призвести до провалу проекту, оскільки його заходи є добровільними. При формуванні сприятливого середовища можливі подальші перетворення у зміні поведінки та прийнятті додаткових витрат на домогосподарства.

Теорія програми

Теорія програми опрацьована згідно з такою загальною схемою:

Малюнок 1.

Основні елементи теорії програми

Проблема: відсутність комплексу заходів щодо поведінки з ТПВ.

Ресурси:

- правила благоустрою;
- кошти бюджету;
- підприємці;
- сміттєзвалище в Пирятині;
- сільрада;
- спонсори;
- мешканці села;
- мішки для сміття.

Дії:

- вирішено питання вивозу з багатоквартирних будинків;
- визначено розмір штрафів;
- ухвалено правила благоустрою.

Чинники успіху (сприятливі чинники):

- доступна ціна мішків для сміття;
- волонтерські ініціативи;
- впроваджені освітні програми.

Чинники поразки (бар'єри, що можуть перешкодити здійсненню проекту):

- немає реальних санкцій;
- надто висока ціна мішків для сміття;
- відсутність коштів на ліквідацію стихійних сміттєзвалищ.

Короткострокові результати:

- ліквідація стихійних сміттєзвалищ (1-й етап);
- впровадження системи штрафів і заохочень;
- мешканці користуються мішками для сміття.

Довгострокові результати:

- використання систему утилізації сміття усіма домогосподарствами;
- ліквідація стихійних сміттєзвалищ (2-й етап);
- підвищення рівня свідомості мешканців села;
- створення успішного прикладу як села, що дбає про утилізацію відходів.

Критерії оцінювання

Маючи вихідний матеріал, група дослідників прийняла такі критерії оцінювання як актуальність, результативність, ефективність та доцільність, вплив, сталість, застосовувала спектральний аналіз чинників (різних джерел та різних методів дослідження) або тріангуляцію, їх аналітичне зіставлення задля напрацювання професійної оцінки щодо реалізації програми утилізації сміття.

Актуальність. Загальна актуальність розглядалася в контексті оцінювання системи поводження з ТПВ безпосередньо на території сіль-

ської ради, хоча група дослідників має усвідомлення цієї проблеми як загальнодержавної. Подібні програми поводження з ТПВ та правила благоустрою, направлені на реалізацію зазначених програм, зазвичай є довгостроковими проектами без чіткої стратегії припинення. Розгляд загальних і конкретних ініціатив та заходів забезпечує перспективну комплексність визначення актуальності, ефективності, впливу, сталості та інших критеріїв і принципів оцінювання. Оцінювалося значення ініціативи з наліпками на мішки, а також застосування правил благоустрою як основи програми поводження з ТПВ станом на сьогодні, можливість відновлення ініціативи з мішками, ефективність прийнятих правил благоустрою та в цілому системи поводження з ТПВ на території сільради. Бюджетування не оцінювалося.

Результативність. Оцінювання містить аналіз документації: правил благоустрою, нормативно-правових актів органу місцевого самоврядування. У рамках оцінювання застосовано кількісні і якісні методи. Кількісні дані було зібрано у 30 випадково обраних домашніх господарствах від перехожих у трьох селах, охоплених проектом, в орієнтовно однаковій кількості (до 10 на кожне з трьох сіл). Якісні дані отримано шляхом проведеної інспекції (спостереження) сміттєзвалищ, оцінки запропонованих сільрадою способів утилізації сміття населенням у трьох різних селах сільради; під час інтерв'ювання та проведення фокус-групи, на якій розглядалися становище та перспективи оцінюваного проекту в громадах. Споріднені питання було поставлено в інтерв'ю з головою сільради. При цьому оцінювання конкретної ініціативи диверсифікувалось, розглядалися такі питання, як сучасний стан утилізації відходів, потреба у послугах сільради з упорядкування територій, бажаність певних способів надання послуг, бачення прийнятних для екології та місцевих умов шляхів утилізації сміття. Кількісні та якісні дані аналізувалися в комплексі. Звіт включає аналіз думок респондентів евалюації.

Ефективність. Серед цілей групи дослідників було інформування громадськості сільради про те, яким чином ОМС реалізує зобов'язання з упорядкування територій та підтримки їх санітарного стану (серед опитаних респондентів багато мешканців не знало про існування прийнятих ОМС правил благоустрою та про наміри сільради ліквідувати стихійні сміттєзвалища), також група дослідників прагнула виокремити корисні пропозиції для тематичних ініціатив/програм/політик ОМС та заходів у майбутньому, активізувати цікавість населення до теми ефективного поводження з відходами як до проблеми, що загрожує

самим мешканцям. Тож разом із заходами, спрямованими на оцінювання, дослідникам вдалося частково виконати інші необхідні місцевій громаді функції.

Оцінювання загалом стосувалося і практичних складових, які безпосередньо впливають на життя громади, таких як проведення оцінки потреб населення, причин, що насправді заважають мешканцям правильно поводитися з відходами, вивчення відношення до вартості послуги та встановлення зв'язку вартості послуги з її непопулярністю у населення (первинно названа сільрадою проблема – необґрунтованість тарифів на послуги), наслідків малої розвиненості ринку підрядних послуг для ефективності місцевих програм з утилізації сміття та ланцюга усунення цих наслідків. Наприклад, обговорення у фокус-групі дало зрозуміти, що залучення місцевих підрядників дозволило ГЖЕД ОМС проводити частину робіт з вивозу сміття. Однак для охоплення більшої частини населення такими послугами необхідно враховувати інші чинники: необхідність у додатковій техніці та устаткуванні, необхідність розробки документації під майданчики для контейнерів, придбання та встановлення самих контейнерів, у т. ч. для роздільного збору сміття, ремонт частини доріг, хоча б без значних капітальних інвестицій. Потрібні також і інші підрядники, бажано зі своїм устаткуванням, для виконання іншої частини роботи – вивезення відсортованого сміття з оплатою вторинної сировини.

Щодо вимірювання ефективності вибору заходів (проведення фокус-групи виявило, що склад респондентів фокус-групи – місцеві жителі, активісти, депутати – був важливішим фактором ефективності, ніж вибір виду заходу), то це питання також можна було б віднести до оцінки за критерієм доцільності, а на захід за оголошенням прийшла найбільш активна частина населення, яка самостійно поширить інформацію про його зміст та суть у громаді.

Також громада і ОМС отримали сторонній погляд – незалежну оцінку ефективності роботи сільради з вирішення проблеми, стану попередньої організації вирішення поставленої проблеми, недоліків та недопрацювань в організації.

Незважаючи на те, що оцінювання не стосувалося бюджетування, воно, однак, частково торкнулося огляду певних фінансових чинників щодо використаних підходів, зокрема, балансу витрат на транспортування фактично зібраного трактором сміття у приватному секторі трьох сіл щодо вартості ідеї з виготовлення наліпок. Під час пілотуван-

ня ініціативи було здійснено три виїзди трактора (щоразу за один раз всі три села). Вартість одного рейсу склала 366 грн. За цей період продано 25 мішків з наліпками вартістю 10 грн за одну одиницю, всього на 250 грн. Після виявлення збитковості ініціативу було припинено.

Вплив. Уплив оцінювався переважно з погляду участі самого населення у реалізації програми впорядкування територій їх проживання. Вплив слід розглядати у двох розрізах:

- аналіз факторів, що пояснювали б причини поведінки чи звички стихійного викидання сміття (культурно, традиційно, історично, економічно);
- аналіз варіантів вирішення проблеми стихійних сміттєзвалищ, що сформувалося у вигляді ідеї зі спеціальними мішками для сміття.

Проведення двошарового оцінювання через емпіричне сприйняття і респондентів, і дослідників дало змогу зрозуміти природу поведінки людей, їхню реакцію на нововведення та те, наскільки заходи відповідають принципам політики трансформацій, запропонованої ОМС, не зупиняючись лише на перелікові подій та їх наслідків.

Сталість. За результатами оцінювання сталість можна характеризувати як високу – ОМС, що започаткував перші кроки з упровадження системи поводження з ТПВ, демонструє тривалий стабільний інтерес не тільки до самої теми, шукаючи способів вирішення проблеми, але і до інтервенцій з оцінювання ідей, проектів, програм у цьому напрямку. Під час реалізації проекту, усвідомивши одну з основних помилок з організації впровадження програми (малу інформованість населення про ініціативи, плани та заходи ОМС) з метою підвищення рівня обізнаності жителів громади ОМС почав роботу з укладення договору на розробку інформаційного сайту сільради. З відгуків активних місцевих жителів сільрада самостійно почала і продовжує рух у напрямку створення системи правильного поводження з відходами на територіях сільської ради. Багато респондентів вибіркового анкетування відповідали, що «чули» про ініціативи ОМС, але детальніше нічого про них не знають.

Контекст дослідження

Уважне, адекватне ставлення голови та депутатів ОМС до проекту з оцінювання, зацікавленість протягом тривалого часу (попри те, що

ініціатива з наліпками на мішки залишилася в минулому, а цікавість до її аналізу, отримання висновків і пропозицій збереглася), свідчить про сталість намірів і дій ОМС у вибраному напрямку, підтверджує прагнення до розвитку і поглиблення розпочатих кроків.

Інші респонденти, учасники оцінювання також висловили готовність підтримувати створення системи правильного поводження з відходами. Свідома частина громадян розуміє важливість цього для свого здоров'я і життя, екології: 40 % опитаних (за анкетуванням) заявили, що самостійно вивозять сміття на сміттєзбиральний полігон власним чи найнятим транспортом, частина готова брати участь у толоках та навіть надати посильну допомогу сільраді у вивезенні сміття, інформуванні населення, активізації громади в цьому питанні та інше. 23 особи з 30 опитаних готові особисто долучитися до впорядкування стихійних сміттєзвалищ (7,66 %). Цікавим є і такий показник: 73,3 % опитаних заявили, що готові окремо сортувати сміття за категоріями перед викиданням.

Варто розуміти при цьому, що існує і частина мешканців, яким байдуже до цієї проблеми або які ігнорують нововведення. Втім, респонденти фокус-групи повідомляли, що отримали користь від обговорення на фокус-групі, яке вони розглядали як продовження діяльності ОМС в напрямку створення системи правильного поводження з ТПВ, висловлювали готовність до обдумування стратегії подальших дій попри наявність населення, байдужого до розвитку.

Група дослідників перед початком оцінювання спроектувала основну мету ОМС (якісне надання послуг споживачам – у повному обсязі), можливі інші додаткові цілі здійснення місцевого регулювання господарських відносин, які виникають у процесі надання послуг зі збору та вивезення твердих побутових відходів:

- аналіз сучасної системи поводження з ТПВ;
- визначення реальних об'ємів утворення ТПВ;
- аналіз результатів дослідження з визначення (коригування) норм надання послуг з вивезення ТПВ;
- ліквідація умов для створення стихійних сміттєзвалищ;
- захист навколишнього природного середовища, забезпечення належного санітарного стану території с. В. Круча та населених пунктів Великокручанської сільської ради;
- сприяння ефективності у роботі зі збирання та вивезення побутових відходів;

- забезпечення надходжень до сільської ради;
- прищеплення широким верствам населення екологічно свідомої поведінки щодо утилізації сміття.

Усвідомлення кола зацікавленості ОМС дало можливість зрозуміти, наскільки може збігатися мета дослідження з цілями ОМС, відтак – оцінити повноту застосування критеріїв оцінки.

Методологія

Проведене оцінювання мало елементи заключного характеру, тобто оцінювалися результати проведених дій після часткового закінчення впровадження одного із запланованих заходів.

Проведено дослідження таких нормативно-правових актів, що регулюють сферу поводження з ТПВ.

- Правила благоустрою та утримання територій населених пунктів Великокручанської сільської ради від 29 березня 2016 року;
- Програма природоохоронних заходів на 2015 рік;
- Схема санітарної очистки території Великокручанської сільської ради на 2016 рік від 4 квітня 2016 року;
- Положення про адміністративну комісію Великокручанської сільської ради від 29 березня 2016 року;

Для емпіричного дослідження вибрано такі методи:

- інтерв'ю – з місцевими активістами, з депутатами сільської ради та сільським головою;
- фокус-групу – з мешканцями села;
- анкетування мешканців;
- спостереження.

Таблиця 2.

Дослідницькі питання в розподілі за цільовими групами

Емпіричні інструменти	**Порушені проблеми**
Інтерв'ю з місцевими активістами (3 особи)	встановлено рівень обізнаності респондентів, визначено, чи сміття справді є суттєвою проблемою для мешканців; в який спосіб жителі позбуваються сміття; інформація про важливість теми сміття для мешканців; наскільки активні мешканці села помічають діяльність сільради; чи помітно ефекти діяльності сільської ради; чи була якась позитивна мотивація мешканців до вивезення сміття у мішках; чи мешканці мають внутрішню мотивацію для того, щоб дбати про середовище; перспективи вивозу сміття;
Інтерв'ю з депутатами сільської ради (1 особа)	місце «сміттєвої проблеми», чи вважають це проблемою естетичною, чи усвідомлюють її екологічну складову; суть проблеми, а також ознайомленість з темою сміття; особисте ставлення до ідеї вивозу сміття в мішках; чи було запущено програму вивозу сміття в мішках і як вона працює; про систему передачі інформації в селі; чи була якась позитивна мотивація мешканців до вивозу сміття в мішках, чи сам депутат свідомий екологічної небезпеки; внутрішня мотивація мешканців для того, щоб дбати про середовище; перспективи.
Інтерв'ю з сільським головою (1 особа)	яке місце «сміттєвої проблеми» серед іншої діяльності голови; чи було запущено програму вивозу сміття в мішках і як вона працює; значення проблеми сміття для громадян; система передачі інформації в селі; внутрішня мотивація для того, щоб дбати про середовище; чи в розумінні голови ця ідея є тимчасовим/постійним рішенням.
Інтерв'ю з мешканцями (3 особи)	наскільки респонденти готові розповідати про різні незаконні дії; наскільки діяльність сільської ради помітна і як її оцінюють мешканці села; ставлення до ідеї мішків.
Інтерв'ю з мешканцями (3 особи)	чи помітно ефекти діяльності сільської ради; система передачі інформації в селі та оцінка її ефективності з точки зору активістів; чи була якась акція інформування і позитивна мотивація мешканців до вивозу сміття в мішках; внутрішня мотивація для того, щоб дбати про середовище.

Емпіричні інструменти	Порушені проблеми
Фокус-група з мешканцями (15 осіб)	місце проблеми сміття, усвідомлення рівня проблеми – естетична, екологічна чи економічна проблема; суть проблеми, а також ознайомленість з темою сміття; особисте ставлення до ідеї вивозу сміття в мішках; чи було запущено програму вивозу сміття в мішках і як вона працює; про можливості поширення інформації в селі; чи була якась позитивна мотивація мешканців до вивозу сміття в мішках, чи свідомі мешканці екологічної небезпеки; внутрішня мотивація мешканців для того, щоб дбати про середовище; перспективи.
Анкетування мешканців (30 анкет)	обізнаність респондентів про діяльність сільської ради у сфері поводження з ТПВ; рівень стурбованості проблемами з ТПВ у населеному пункті; готовність до активістської роботи; участь у заходах проекту.

Під час проведення дослідження для формування висновків використовувалася тріангуляція – аналіз та використання даних, отриманих з трьох чи більше джерел із використанням різних методів. У такий спосіб враховувалися недоліки окремих методів, що підвищувало обґрунтованість і надійність результатів.

Тріангуляція джерел дослідження досягнута шляхом отримання інформації від сільського голови, депутатів сільської ради, місцевих активістів та пересічних жителів сіл. Це дозволяє поглянути на вжиті заходи з різних точок зору – виконавців, ініціаторів та безпосередніх отримувачів послуг.

Тріангуляція методів досягнута використанням індивідуальних інтерв'ю, фокус-групи, анкетуванням та аналізом даних.

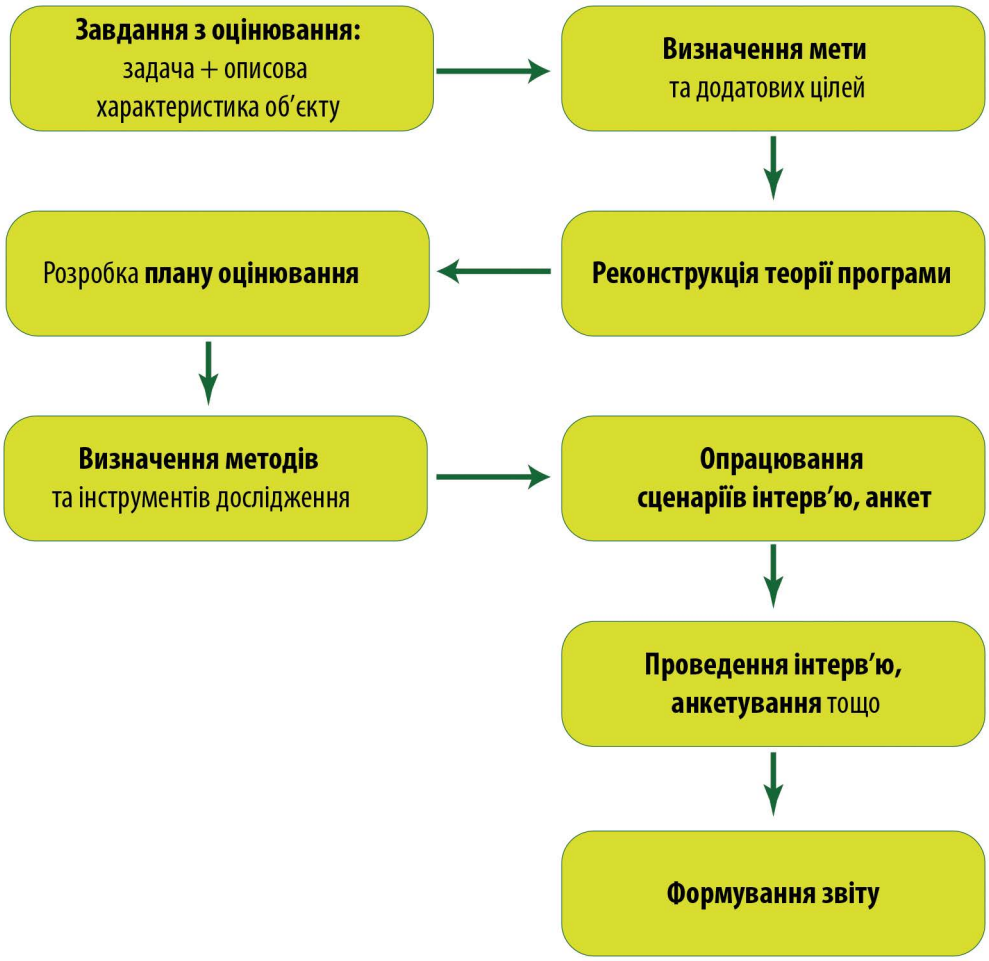
Порядок здійснення оцінювання

Після багатомірного аналізу поставленого завдання, ознайомлення з описовою характеристикою об'єкта, відбулося проектування та зіставлення цілей ОМС та можливих цілей дослідження, визначено мету та додаткові цілі евалюації, було розроблено критерії оцінювання та конструювання теорії дослідження.

Відповідно до розробленої теорії програми було укладено план евалюації, обрано методи та інструменти, означені цільові групи та розроблено сценарії до кожного з запланованих заходів (інтерв'ю для різних респондентів та фокус-групи), розроблена анкета для вибіркового опитування (див. додатки).

Малюнок 2.

Порядок здійснення оцінювання



Джерело: Розробка авторів.

Після усвідомлення ситуації в теорії групою дослідників було визначено такий план оцінювання:

1. Чи змінилася ситуація зі сміттям у с. Велика Круча після вжитих заходів?

1.1 Який поточний стан сміттєзвалищ?

- спостереження, фото-, відеофіксація.

1.2 У який спосіб вирішується питання зі сміттям зараз? (Цільова аудиторія – ОМС)

- аналіз НПА ради (контент-аналіз);
- запити до сільради (контент-аналіз);

- інтерв'ю/вибіркове опитування представників ОМС (голова сільради, представник комунального підприємства, депутати – до 5 осіб).

1.3 Які заходи вжиті радою для вирішення проблеми (до впровадження програми) і які їх ефекти? (Цільова аудиторія – ОМС, ініціативні групи, органи самоорганізації населення)

- запит до ради;
- аналіз прийнятих НПА;
- міні-інтерв'ю/вибіркове опитування з представниками ОМС;
- міні-інтерв'ю/вибіркове опитування з представниками ініціативних груп, органів самоорганізації населення.

1.4 Який стан сміттєзвалищ після вжитих заходів?

- спостереження, фото-, відеофіксація.

1.5 Яким способом мешканці позбуваються сміття після вжитих заходів? (Цільова аудиторія – ОМС, мешканці)

- анкетування населення.

2. Чи змінилося ставлення мешканців села до проблеми сміттєвивезення? (Цільова аудиторія – представники різних груп населення; фокус-група та анкетування)

2.1. В який спосіб мешканці позбуваються сміття та які є альтернативи (прийнятні/ неприйнятні)?

2.2. Що може стати мотивацією для жителів села щодо вивозу сміття?

2.3. Чи готові жителі до додаткових витрат при вивозі ТПВ (до яких, які альтернативи)?

2.4. Чи готові місцеві жителі до сортування ТПВ?

2.5. Які альтернативи програмі обрали б місцеві жителі для вирішення проблеми сміття?

2.6. Чи мешканці підтримують проект сільської ради з використанням мішків для подолання проблеми сміття? Чому? Що влаштовує/не влаштовує?

Аналіз нормативно-правової бази

Під час оцінювання поводження з ТПВ Великокручанської сільської ради було вивчено та проаналізовано Правила благоустрою та утримання територій населених пунктів Великокручанської сільської ради, затверджені 29 березня 2016 року (далі – Правила), Програму природоохоронних заходів на 2010–2015 рік (далі – Програма), Схе-

му санітарної очистки території Великокручанської сільської ради на 2016 рік, затверджену сесією 04 квітня 2016 року (далі – схема) та Положення про адміністративну комісію Великокручанської сільської ради, затверджене сесією 29 березня 2016 року (далі – положення).

Програма відображає попередній стан поводження з ТПВ (2015 рік) та визначає передумови прийняття Правил благоустрою та утримання територій населених пунктів Великокручанської сільської ради.

Схема визначає території для очистки, закріплені за суб'єктами підприємництва – фізичними та юридичними особами.

Положення визначає завдання адміністративної комісії, порядок її утворення, діяльність та порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Правила є нормативно-правовим актом, який установлює порядок благоустрою та утримання територій об'єктів благоустрою сіл Велика Круча, Мала Круча, Повстин, регулює права та обов'язки учасників правовідносин у сфері благоустрою на території населених пунктів, визначає комплекс заходів, необхідних для забезпечення чистоти і порядку у селах. Правила спрямовані на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини, і є обов'язковими для виконання на території Великокручанської сільської ради суб'єктами у сфері благоустрою.

Правила містять 13 розділів, однак, розділ, що регламентує чіткі правила поводження з ТПВ, відсутній.

Втім, у деяких розділах визначено основні аспекти поводження із ТПВ. Зокрема:

Розділ «Права та обов'язки громадян у сфері благоустрою населених пунктів» визначає права громадян на обговорення правил та проектів благоустрою населених пунктів, вносити на розгляд ОМС пропозиції з питань благоустрою населеного пункту, отримувати повну та достовірну інформацію про затвердження правил благоустрою території та вносити до них зміни, а також право на роз'яснення їх змісту.

Тут визначені обов'язки громадян у сфері благоустрою населених пунктів. Вони зобов'язані укладати самостійно або разом з іншими громадянами договори з постачальником послуг на вивезення ТПВ згідно з вимогами чинних санітарних норм.

Категорично забороняється викидати сміття, ТПВ не у спеціально відведених місцях, створювати стихійні сміттєзвалища.

Розділ «Порядок здійснення благоустрою та утримання територій населених пунктів сіл Велика Круча, Мала Круча, Повстин» визначає обмеження щодо використання об'єктів благоустрою та забороняє порушувати вимоги нормативно-правових актів щодо поводження з відходами (складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації та використання відходів).

Розділ «Обов'язки юридичних та фізичних осіб щодо благоустрою населених пунктів Великокручанської сільської ради» забороняє таке.

- Вивозити і звалювати сміття, будівельні, побутові, харчові відходи, відходи виробництва, траву, гілля, деревину, листя, сніг у не відведених для цього місцях, влаштовувати звалища.
- Спалювати побутові, промислові та інші відходи на території юридичних осіб, домоволодінь, парків, скверів, садів, рекреаційних зон та майданчиків на прибудинкових територіях.
- Складувати відходи на території села, на схилах річок та інших водойм, а також у місцях масового відпочинку людей, лісосмугах, зелених насадженнях, парках, скверах, садах, рекреаційних зонах та майданчиках.
- Перевозити відходи без відповідних документів на їхнє поховання (утилізацію) в спеціально обладнані місця.

Розділом «Контроль у сфері благоустрою населених пунктів» визначено служби, на які покладається контроль у сфері благоустрою населених пунктів: органи внутрішніх справ, санітарно-епідеміологічна станція, Держуправління охорони навколишнього природного середовища в Полтавській обл., виконавчий комітет Великокручанської сільської ради, громадськість.

Також визначено самоврядний контроль за станом благоустрою населених пунктів, який здійснюється через:

- проведення перевірок території;
- розгляд звернень підприємств, установ, організацій та громадян;
- участь в обговоренні проектів благоустрою територій населених пунктів, іншої технічної документації з питань благоустрою і внесення відповідних пропозицій на розгляд ОМС, підприємств, установ, організацій;
- подання позовів до суду про відшкодування збитків, завданихоб'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства з питань благоустрою населених пунктів.

Розділ «Відповідальність громадян та юридичних осіб за порушення Правил благоустрою території населених пунктів Великокручанської сільської ради» передбачає, що за порушення цих Правил винні особи несуть відповідальність, встановлену Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про благоустрій населених пунктів», цими Правилами, іншими нормативно-правовими актами та рішеннями виконавчого комітету Великокручанської сільської ради.

Підсумки аналізу нормативної бази

1. Правила не включили в себе вирішення питань, на які спрямовуватися. Правила носять здебільшого декларативний характер.
2. Схеми санітарного очищення населених пунктів розроблено тільки для суб'єктів підприємництва.
3. Положення про адміністративну комісію вирішує тільки фіскальну частину проблеми.
4. Відсутні варіанти конструктивного вирішення цієї проблеми в населених пунктах.
5. Відсутні в повному обсязі нормативно-правові підстави для впорядкування ТПВ на території Великокручанської сільської ради.
6. Текст Правил благоустрою (понад 50 сторінок) не містить конкретного узагальненого розділу, який би чітко регламентував правила поводження з ТПВ та служив сільраді документом систематичного поширення (коротко, зведено, сухо та чітко) у вигляді оголошень, статей у місцевих медіа, соцмережах тощо як засіб інформування мешканців (про правила поводження зі сміттям, про вимоги сортувати чи утилізувати в певний спосіб, виносити сміття за графіком руху сміттєзбирального транспорту тощо), а також – засобом формування екологічної свідомості та екокультури, що починається з власного господарства.
7. Нормативно-правовими актами України, як і прийнятими нормативними актами сільради передбачено адміністративну відповідальність за стихійне скидання сміття у невстановлених місцях, однак, за повідомленням усіх респондентів дослідження, ці заходи жодного разу не застосовувалися.

Пропозиції

Законодавець визначив алгоритм упорядкування поводження з ТПВ через забезпечення їх вивезення та розміщення через проведення конкурсу з надання таких послуг.

Ст. 30 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі житлово-комунального господарства.

П. 6 цієї статті покладає на них вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів.

П. 15 покладає на них вирішення питань щодо затвердження схем санітарної очистки населених пунктів та впровадження систем роздільного збору побутових відходів.

П. 16 затверджує норми надання послуг з вивезення побутових відходів.

Згідно зі сказаним вище, підготовка до конкурсу з вибору виконавця послуг відбувається в кілька етапів:

1. затвердження правил благоустрою;
2. затвердження правил поводження з відходами;
3. затвердження схем санітарної очистки;
4. затвердження норми накопичення побутових відходів.

Видається необхідним затвердження комплексної Програми поводження з ТПВ, яка могла б узагальнити вищезазначені документи, надати ОМС підстави для впровадження розпорядчих рішень, фінансового управління і одночасно означити тривалий перспективний план дій на території сільської ради з поводження з побутовими відходами та отримання доходів до бюджету від такої діяльності.

Крім означеного, варто звернути увагу на висновки евалюаційного дослідження та пропозиції жителів місцевої громади, що прозвучали під час проведення інтерв’ю та анонімного анкетування.

Результати дослідження

Поточне вирішення проблем зі сміттям

Важливим етапом оцінювання шляху створення ефективної системи управління відходами є аналіз стану сучасної системи поводження з ТПВ на території сільради. Розуміння вихідної ситуації дає можливість обрати найкращий варіант планування та розвитку системи заходів.

З метою розуміння загальної динаміки вирішення проблеми з поводження з ТПВ, варто відзначити стан її приборкання у недалекому минулому, зафіксований нормативним документом – Витягом з Програми природоохоронних заходів, розділом сьомим якої зазначено, що на виконання Постанови КМУ від 04.03.05 № 265 та розпорядження Голови ОДА від 30.07.04 № 24 «Про обласну програму поводження з ТПВ на 2005–2011 роки» було розроблено і прийнято місцеву Програму поводження з ТПВ з орієнтовним обсягом фінансування 330 тис. грн. Відповідно до цього документа було розроблено Зведений перелік природоохоронних заходів на 2010–2015 роки, яким передбачалось виділення 8 тис. грн на впорядкування та технічне оснащення сільських сміттєзвалищ. Однак заходи, передбачені програмою, не фінансувались. Витяг зі Звіту про виконання Програми свідчить, що навіть початково заплановане фінансування впорядкування звалищ ТПВ та ліквідації несанкціонованих звалищ було недостатнє.

Схеми санітарного очищення населених пунктів не розроблялись. Для залучення в схему санітарної очистки всього приватного сектора необхідно залучати додаткові кошти на придбання контейнерів та спецтехніки.

Державні акти на користування земельними ділянками під сміттєзвалища відсутні. Вищезгадані земельні ділянки виділені лише рішенням сільської ради.

Покращення санітарної очистки населених пунктів потребує здійснення низки заходів, зокрема:

- організацію збору сміття із залученням суб’єктів господарювання та жителів приватного сектору;
- запровадження роздільного збору сміття, побутових відходів;

- упорядкування та технічного оснащення (виготовлення актів землевідводу) сміттєзвалищ на території сільради;
- поліпшення матеріально-технічного забезпечення комунальних підприємств.

Результатами реалізації проекту мали б бути сприяння розвитку екологічної мережі в районі, стимулювання розвитку зеленого туризму. Очікувалося проведення рекультивації виведених із сільськогосподарського використання земель, поліпшення благоустрою населених пунктів, зменшення виснажливої експлуатації природних ресурсів, поліпшення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних умов проживання, сталий розвиток довкілля (ціль тисячоліття).

Однак станом на 2016 рік не існує і такої місцевої програми, яка могла б передбачати хоч якесь бюджетування на екологічні заходи, зокрема, впорядкування сміттєзвалищ. Отже, той факт, що протягом 2016 року ОМС за відсутності можливості фінансування все ж таки було вжито певних заходів з упорядкування поводження з ТПВ на території сільради та зроблено крок до створення системи правильного поводження з ТПВ, можна вважати усвідомленою громадянською позицією. Однак, очевидним є і те, що вживання вже здійснених ОМС заходів є недостатнім.

Крім фінансових причин, чи не найважливішим чинником малого поступу теми є вкрай низький рівень інформованості населення – і про наміри ОМС, і про вже вжиті заходи. Групою дослідників виявлено: частина населення дійсно знає про зусилля місцевої влади та активно вболіває за стан утилізації сміття на території сільради. Але на питання «Чи знаєте Ви про існування Правил благоустрою на території сільради?» з 30 опитаних респондентів ствердно відповіли лише дев'ять осіб, у той час як 21 респондент заперечив. В інтерв’ю з активістами та депутатом про Правила благоустрою знали всі опитані. Проте жоден з опитаних не читав текст Правил благоустрою, хоча проявляв цікавість до змісту правил. Цікавість відразу зникала, коли респондент дізнавався, що у Правилах 54 сторінки.

Інша частина населення або не знає, або знає недостатньо («чули»), або ігнорує вжиті заходи та вважає стихійне звалювання сміття прийнятним способом поводження з побутовими відходами, або не додає собі проблем таким поводженням, оскільки іншої альтернативи не бачить. Так, один із респондентів на запитання, в який спосіб він позбува-

ється сміття, відповів: «А куди я маю його (сміття) дівати? Спалюю. Або й просто викидаю. Що тут поганого?». Зазначене ставлення населення підтверджується анкетами, які додаються до дослідження. Ці точки зору також отримали підтвердження під час інспектування стихійних сміттєзвалищ, що зафіксовано документально (див. додатки).

Отримані дослідниками під час опитувань результати можна використовувати для прийняття рішень щодо розподілу ресурсів; переосмислення причин проблеми; виявлення проблем; підтримки процесу прийняття рішень щодо вибору найкращого з кількох альтернативних варіантів; підтримки змін і розвитку наявних проектів, програм, ініціатив, ідей; досягнення консенсусу стосовно причин проблеми та шляхів її вирішення на широкому громадському обговоренні, яке вкрай необхідне за наявності «буксування» нововведень.

Фактори впливу на реалізацію програми

Активність частини жителів сільської ради щодо проблеми впорядкування побутових відходів на території сільської ради висока, іноді їхня громадянська позиція вражає.

Втім, значний відсоток опитаних взагалі не вважає себе причетними до цієї проблеми через відсутність усвідомлення реальних загроз навколишньому тваринному та рослинному світові, здоров'ю і життю людини. Наприклад, з інтерв'ю із сільською головою та під час проведення фокус-групи вдалося з'ясувати, що однією з таких загроз є скидання у невстановлених місцях з відкритим доступом біологічних відходів (трупи та частини тварин, птиці тощо) у місцях компактного проживання населення, поблизу водойм, у ярах, канавах та кар'єрах безпосередньо поруч до населених пунктів і прямо на їхній території. Таке поводження з відходами становить небезпеку для життя: сприяє поширенню інфекцій, зараженню води, зокрема і питної, через проникнення токсинів у ґрунтові води і, відповідно, у колодязі, водонапірну вежу і місцевий водогін.

У процесі евалюації зафіксовано причини неефективності уже вжитих та запланованих заходів, названі місцевими жителями під час реалізації евалюаційних заходів:

1. Низька інформованість населення про плани, наміри та кінцеву мету місцевої влади щодо створення Правил благоустрою, прийняття нею тематичних розпорядчих рішень, вжиття заходів

(як-то запуск трактора для збору мішків зі сміттям, визначення маршруту та графіку руху трактора, припинення програми невдовзі після її початку та раніше, ніж жителі дізналися про неї);

2. Декларативність заходів. Подекуди мешканці висловлювали нерозуміння непослідовності дій ОМС у застосуванні заходів притягнення злісних порушників до відповідальності – встановлених законодавчих можливостей притягнення до адміністративної відповідальності, розроблених місцевих процедур, несприйняття відсторонення від цієї проблеми правохоронних органів (навіть умовного покарання – попередження), що дає порушникам відчуття безкарності.
3. Відсутність злагодженої взаємодії усіх гілок влади на місцях – ОМС не зважується на більш репресивні заходи, правоохоронці самостійно не реагують, депутати спілкуються з населенням рідко, за зверненням або за потребою, відсутня систематична взаємодія державних органів щодо контролю за поводженням з ТПВ.
4. Відсутність системної просвітницької роботи в навчальних, виховних закладах, до яких могли би долучитися заклади культури, медичні заклади. ОМС не проводив і не запланував залучення до просвітницької роботи приватних закладів (торговельних, виробничих тощо), які могли б стати щонайменше осередками поширення інформації.

Серед пропозицій місцевих жителів були і такі, що могли би стати частиною загального плану спільних дій місцевої влади та комунального сектора. Під час проведення інтерв'ю з активістами, фокус-групи та анкетування прозвучали і такі пропозиції (див. додатки):

- введення широкої просвітницької програми у закладах дошкільної та середньої освіти для роз'яснення небезпек для здоров'я, формування засад екологічної культури та свідомості;
- проведення роз'яснювальної роботи серед мешканців сільради через районні медіа, під час зборів населення, у соціальних мережах;
- виготовлення та періодичне поширення друкованих пам'яток про правильне поводження зі сміттям із постійним нагадуванням про вимоги і правила сортування сміття; про можливість отримати фінансовий зиск від сортування сміття у власному домогосподарстві (продати на вторинну переробку, використати

для опалювання); із доступною інформацією про те, як заробити на сортуванні власного сміття. Таку пропозицію також висловив під час фокус-групи депутат сільської ради Василенко та запропонував допомогу власною участю у реалізації цієї пропозиції;
- постійне розміщення оголошень про підприємців, які займаються заготівлею вторинної сировини для повторної переробки; періодичне залучення мешканців до толок – ця пропозиція звучала здебільшого від респондентів анкети.

У дальших дослідженнях окремої уваги заслуговує пошук можливостей для об'єднання територіальних громад з метою покращення надання послуг. Як було описано вище, територіальні особливості розташування сільської ради та чинники законодавства наразі обмежують можливості сільської ради, хоча очевидно, що бюджет об'єднаної територіальної громади, спільні зусилля, зокрема і з фандрейзингу, відкривають ширші перспективи у вирішенні проблеми впорядкування поводження з ТПВ.

Результати впровадження програми

Пробна ініціатива з випуску наліпок на мішки та вивозу саме цих мішків, за словами сільського голови, не стала результативною, внаслідок чого її як міні-проект довелося припинити. Можна вважати вагомими (хоча не виключними) названі мешканцями та виокремлені групою дослідників причини неуспішності ідеї з продажу наліпок на мішки:
- відсутність попереднього громадського обговорення;
- недостатня інформованість про ініціативу, початок запровадження, графік виконання;
- незрозумілість вимог;
- нестабільність програми – раптовий початок, раптовість виїздів трактора, надто швидке припинення програми з наліпками на мішки на цьому тлі («мешканці не зрозуміли, що то було»);
- задавнена звичка позбуватися сміття через стихійне скидання.

Ці висновки отримано під час інтерв'ю з місцевим підприємцем.

Такі ж причини стосуються інших починань ОМС: введення Правил благоустрою, встановлення тарифів, застосування системи відповідальності для порушників. Отриманий негативний досвід можна вважати матеріалом для висновків, що допоможуть планувати та

продовжувати роботу зі створення системи поводження з ТПВ на території сільської ради.

Отже, як підсумок, на підставі узагальнення думок місцевих жителів, варто було б рекомендувати впровадження інституційних та поведінкових покращень: створювати кращі регулятивні, можливо – податкові умови, невпинно забезпечувати належну реалізацію нормативних актів і законів, сприяти встановленню законності та відновленню довіри населення, активніше стимулювати бізнес у поширенні інформації щодо прийняття та реалізації місцевих програм, залучати представників бізнесу до участі в програмах ОМС, усувати перепони конкуренції та можливої конфліктизації навколо теми, боротися з корупцією, створювати прозорі рівні умови підприємцям з метою потенційного залучення до надання послуг.

Можливість залучення населення до ініціатив щодо поводження з ТПВ

За відсутності достатніх бюджетних коштів та можливості об’єднання сусідніх громад, потужного просвітництва та інформування, у той же час – за наявності значного відсотка байдужості населення до проблеми, склалося переконання, що зусиль лише самої сільради для подолання цієї проблеми недостатньо. Незадіяним залишається значний ресурс жителів з усвідомленою громадянською позицією, ресурс місцевих активістів, державних організацій, навчальних установ, соціальних мереж. А втім, багато анкетованих респондентів відповіли, що готові у різний спосіб допомогти сільраді подолати засміченість територій.

Громадська позиція щодо несприйняття безвідповідального поводження з відходами, активізація зазначених людських ресурсів навколо цієї проблеми може допомогти посилити громадський контроль та моральний вплив щодо осіб, яким байдуже, і які в жодному разі не планують правильного поводження зі сміттям через те, що вони не вбачають в цьому проблеми.

Психологічно активізує людей і загальний правильний громадський рух: як викидати сміття сусіду під огорожу, коли на всій вулиці чисто? Суспільно неприйнятна поведінка відокремлює людину почуттям виправної вини та стимулює вчиняти «як усі», а особиста участь у впорядкуванні стримує порушення. Саме тому активізація населен-

ня з упорядкування проблеми поводження з ТПВ є важливим чинником, який ОМС досі недостатньо задіював.

Щодо осіб, котрі не визначилися зі своїм ставленням до правильного поводження з відходами, висока активність навколо проблеми поводження з ТПВ допоможе прийняти правильні рішення.

Опитані мешканці дали велику кількість пропозицій, які були б корисними у практичному використанні. Це, зокрема, пропозиції щодо можливості залучення населення до впорядкування проблеми поводження з ТПВ, а також із організації утилізації відходів на території сільради.

Оцінка побічної перспективної цілі – сортування сміття

Усвідомлення необхідності запровадження системи поводження з ТПВ, центральною ідеєю якої стане майбутнє сортування сміття, є думка (респонденти фокус-групи), що така система дала б їм можливість отримувати різні дивіденди (іміджеві, фінансові, безпеку середовища, благоустрій і сервіс) вже у короткостроковій перспективі.

Безпосередня вигода – безпечна, чиста територія, де живуть люди.

У більш довгостроковій перспективі прямою вигодою для громади в цілому та окремих її членів буде зниження рівня захворювань, що передаються через воду, забруднену відходами.

Непрямі середньострокові вигоди можуть включати активізацію місцевого бізнес-середовища.

У довгостроковій перспективі суспільство в цілому виграє з тих же причин, а також – завдяки підвищенню туристичної привабливості території (географічно вигідне розташування та ландшафт), інвестиційному, економічному розвиткові, створенню суспільних благ. Місцеві ж установи зможуть користуватися досвідом, здобутим під час реалізації програми та за результатами оцінки.

Джерела

1. Шлях до результатів: планування та проведення ефективних оцінювань розвитку. – Морра Імас Л. Дж., Ріст Р. К. – К. : МБФ «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні», 2015. – 580 с.
2. Програма благоустрою Великокручанської сільської ради Пирятинського району Полтавської області, затверджена сесією Великокручанської сільської ради Пирятинського району Полтавської області від 29.03.2016 року № 4.
3. Рішення Великокручанської сільської ради Пирятинського району Полтавської області (шоста сесія сьомого скликання) від 29 березня 2016 року № 3 (Про затвердження Положення про адміністративну комісію Великокручанської сільської ради та її склад).
4. Рішення виконавчого комітету Великокручанської сільської ради Пирятинського району Полтавської області від 14 квітня 2016 року № 36 (Про затвердження зразків форм документів адміністративної комісії).
5. Рішення виконавчого комітету Великокручанської сільської ради Пирятинського району Полтавської області від 04 квітня 2016 року № 27 (Про затвердження схеми санітарної очистки території Великокручанської сільської ради на 2016 рік).
6. Возможности предотвращения изменения климата и его негативных последствий: проблема Киотского протокола: материалы Совета-семинара при Президенте РАН / отв. Ред. Ю. А. Израэль; РАН. – М. : Наука, 2006. – 408 с.
7. Кисельов М. М., Крисаченко В. С., Гардашук Т. В. Методологія екологічного синтезу. – К. : Наукова думка, 1995. – 158 с.
8. Анкети (30), інтерв’ю з сільським головою, депутатом, активістами, місцевими жителями, фокус-група.

Додатки

Додаток 1. «Сценарій фокус-групи з мешканцями села»

Респонденти – мешканці села Велика Круча **Дата: 10 жовтня 2016 року**	
ПОЧАТОК РОЗМОВИ, ПРЕДСТАВЛЕННЯ ТЕМИ ЗУСТРІЧІ	
Доброго дня. Ми зібралися тут, щоб поговорити про різні проблеми мешканців села Велика Круча, які вимагають вирішення. Подискутуємо, зокрема, про те, які з цих проблем найважливіші, а які менш важливі. Дуже прошу всіх дотримуватися правил культурної дискусії, а саме: поважати одне одного, слухати, не перебивати і не говорити одночасно. Перед тим як перейти до самих проблем, прошу кожного з вас називати своє ім'я і сказати, наскільки довго ви мешкаєте в селі. Тепер скажіть, будь ласка, які, на вашу думку, основні проблеми, що ускладнюють життя мешканців села? [Модератор кожну проблему записує на окремому аркуші паперу і розкладає на столі так, щоб усі бачили]. Спробуймо вирішити, які з цих проблем вимагають негайного вирішення. [Модератор розкладає аркуші у порядку від найважливішої до найменш важливої проблеми. Про кожну з них запитує всіх учасників, чи вони згодні, що вона менш важлива, ніж А та більш важлива, ніж Б... тут варто теж звернути увагу на те, чи є якісь «коаліції», наприклад частина мешканців вважає, що проблема сміття варта уваги, а інші стверджують щось зовсім інше. […Якщо спонтанно не буде названо] Чи вивезення сміття є проблемою? [Увага! Намагаємося зрозуміти, чи на думку респондентів проблемою є сміття як таке, якого треба позбутися, чи те, що влада почала заважати вивезенню сміття туди, куди раніше вивозили всі] Вирішенням яких із названих вами проблем влада цікавиться найбільше останнім часом? Що влада робить у цьому напрямку?	Знайомство, окреслення основних засад роботи.
ПОВОДЖЕННЯ ЗІ СМІТТЯМ	
Поговорімо про вивезення сміття. В який спосіб мешканці села позбуваються сміття зі свого домогосподарства? Розкажіть, будь ласка, про те, як ви вирішуєте це питання та про які способи бачили/чули від сусідів…	Дізнаємося про суть проблеми, а також орієнтуємося, наскільки респонденти готові розповідати про різні незаконні дії.

Чи сільська рада займається питанням сміття в селі? Що робить у цьому напрямку? Як ви оцінюєте ці дії? [Модератор намагається заохотити всіх учасників висловити свою думку, якщо з'являються якісь суперечливі інформації, питає] Чи всі погоджуються, що... [Якщо спонтанно не з'явиться тема] А чи ви чули про прийняття Правил благоустрою? Чи є це шляхом до вирішення «сміттєвої проблеми»? А про ідею вивезення сміття в мішках чули? Яка ваша думка з цього приводу? Зупинімося на кілька хвилин на цій ідеї. Які її позитивні елементи? [Модератор виписує всі позитивні елементи на папері, про кожен названий елемент питає учасників, чи погоджуються з тим, що це дійсно плюс]. А тепер спробуймо скласти список «мінусів», негативних сторін цієї ідеї [модератор поводиться аналогічно]. Чи користувалися ви мішками для сміття? Розкажіть про свій досвід [модератор питає, чи хтось ще мав подібний досвід і по-різному заохочує всіх брати участь в обговоренні].	Хочемо зрозуміти, наскільки діяльність сільської ради помітна і як її оцінюють мешканці села. Досліджуємо ставлення до ідеї мішків.
Якщо подивитися з погляду чистоти в селі, чи останнім часом щось змінилося у Великій Кручі? [Якщо так] Коли ви помітили зміни? Чи ви задоволені цими змінами? [Якщо ні] Чому, на ваш погляд, нічого не змінюється?	Хочемо зрозуміти, чи видно ефекти діяльності сільської ради.
СПІВПРАЦЯ ВЛАДА–ГРОМАДА, ЕКОЛОГІЧНА СВІДОМІСТЬ	
Розкажіть, будь ласка, як зазвичай мешканці дізнаються про важливі рішення сільської ради? Чи може статися так, що хтось не знає про нові рішення – як, наприклад, про існування та зміст Правил благоустрою?	Дізнаємося про систему передачі інформації в селі та оцінку її ефективності з погляду активістів.
Чому, на вашу думку, влада бореться з вивезенням сміття на стихійне звалище? Чи пояснює влада свої дії? [Якщо так] Розкажіть детальніше – про що йшлося, як передавалася ця інформація.	Дізнаємося, чи була якась акція інформування і позитивна мотивація мешканців до вивезення сміття в мішках.
ДОВГОСТРОКОВІ ЕФЕКТИ	
Чи питання чистоти села взагалі важливе – чи сільська влада повинна приділяти цій справі увагу і витрачати на це бюджетні гроші? Чому варто, а чому не варто? Зберімо аргументи за і проти [модератор записує на папері всі аргументи, про кожен питає всіх, чи погоджуються і наскільки це важливо]	Чи мешканці мають внутрішню мотивацію для того, щоб дбати про середовище.

Як ви бачите вирішення питання сміття у перспективі на найближчих 5, 10 років? Що в цьому напрямку повинна зробити влада? [Якщо спонтанно не скаже] Чи варто запровадити в селі сортування сміття мешканцями? Чи готові ви сортувати сміття? Чому так (ні)?	

Додаток 2. «Сценарій інтерв'ю: депутат сільської ради»

Респондент – депутат сільської ради **Дата: 10 жовтня 2016 року**	
ПОЧАТОК РОЗМОВИ, ПРЕДСТАВЛЕННЯ ТЕМИ	
Скажіть, будь ласка, скільки часу ви мешкаєте у Великій Кручі та скільки часу є депутатом сільської ради? Які, на вашу думку, основні проблеми, що ускладнюють життя мешканців села? [Якщо спонтанно не скаже] Чи вивезення сміття/засмічення території є проблемою? Як це впливає життя мешканців? Чи є це лише естетичною проблемою?	Питання про основні проблеми має показати, яке місце «сміттєвої проблеми». Орієнтуємося, чи депутати вважають це проблемою виключно естетичною, чи усвідомлюють її екологічну складову.
ВИВЕЗЕННЯ СМІТТЯ, ПРОГРАМА ВИВОЗУ СМІТТЯ В МІШКАХ	
В який спосіб мешканці позбуваються сміття – розкажіть, будь ласка, детально, які способи ви бачили, про які знаєте … Чи знає, на вашу думку, пересічний мешканець села, що повинен робити (з точки зору законності, хороших стосунків із сусідами тощо) зі сміттям, якого хоче позбутися зі свого домогосподарства? Розкажіть, будь ласка, як сільська рада займається питанням сміття в селі? Що робить у цьому напряму? Як ви оцінюєте її дії? [Якщо спонтанно не скаже] Ви не сказали про систему вивезення сміття в мішках. Чи діє вона? Як ви її оцінюєте?	Дізнаємося про суть проблеми, а також те, наскільки респондент ознайомлений із темою сміття. Зможемо зрозуміти, подобається респондентові чи ні ідея вивезення сміття в мішках.
[Якщо раніше не було сказано] Чи було запущено систему вивезення сміття в мішках? Розкажіть, як це відбулося вперше [слід запитати також] Скільки разів досі було вивезено сміття? Хто вивозить мішки? Як вибираєте того, хто вивозить? Чи проводить сільська рада якийсь конкурс? [Якщо програма не запущена – запитати] Що вам перешкодило запустити програму? Чи збираєтеся ви її запустити? Як долатимете перешкоди? [Якщо спонтанно не скаже – запитати] Чи останнім часом були випадки незаконного вивозу сміття на звалище? Які покарання передбачені сільською радою за незаконне вивезення сміття?	Хочемо встановити, чи програму вивозу сміття в мішках було запущено і як вона працює. Якщо не було запущено, то чому і чи вона ще має шанси запрацювати.

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В СЕЛІ, ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЇ	
Розкажіть, будь ласка, в який спосіб мешканці села дізналися про вимоги сільської ради щодо вивезення сміття та про існування і зміст Правил благоустрою? Чи може статися так, що хтось не знав про нові правила?	Дізнаємося про систему передачі інформації в селі.
Як ви думаєте, чи мешканці свідомі того, що вивезення сміття на стихійне звалище загрожує їм самим (забруднення землі, води, тощо)? Чи ви плануєте якусь інформаційну політику в цьому напрямку?	Дізнаємося, чи була якась позитивна мотивація мешканців до вивозу сміття в мішках, чи сам депутат свідомий екологічної небезпеки.
ПЛАНИ НА МАЙБУТНЄ, ДОВГОСТРОКОВІ ЕФЕКТИ	
Як ви думаєте, чи питання сміття і загалом дбайливого ставлення до навколишнього природного середовища – це теми важливі для мешканців села? Чи є якісь аргументи, які можуть їх переконати, що варто дбати про стан середовища? Які у вас плани на майбутнє – як ви хочете вирішувати проблему сміття у перспективі? Як ви бачите вирішення питання сміття через найближчі 5, 10 років? [Якщо спонтанно не скаже] Чи реально запровадити в селі сортування сміття мешканцями? Чи варто це зробити?	Чи мешканці мають внутрішню мотивацію для того, щоб дбати про навколишнє середовище.

Додаток 3. «Сценарій інтерв'ю: сільський голова»

Респондент – сільський голова с. Велика Круча. Дата: 10 жовтня 2016 року.	
ПОЧАТОК РОЗМОВИ, ПРЕДСТАВЛЕННЯ ТЕМИ	
Ви брали участь у семінарі у Харкові, тому орієнтуєтесь в меті проекту, в рамках якого ми зустрічаємося. Отже, можемо одразу перейти до суті справи. Скажіть, будь ласка, наскільки довго ви обіймаєте посаду сільського голови і які основні проблеми села, якими ви останнім часом займалися.	Питання про основні проблеми має показати, яке місце «сміттєвої проблеми» серед іншої діяльності голови.

ПРОГРАМА ВИВОЗУ СМІТТЯ В МІШКАХ	
[Якщо не згадає про сміття – запитати] А чи займаєтесь вирішенням проблеми вивозу сміття з села? Наскільки довго? Незалежно від того, що ми вже трохи знаємо про ситуацію зі сміттям у Великій Кручі, впорядкуймо факти. Скажіть, як справи зараз? Чи ви запустили вивезення сміття в мішках? Розкажіть, як це відбулося вперше [слід запитати також], скільки разів досі було вивезене сміття? Хто вивозить мішки? Як вибираєте того, хто вивозить? Чи сільська рада проводить якийсь конкурс? [Якщо програма не запущена – запитати] Що вам перешкодило запустити програму? Чи ви збираєтесь її запустити? Як будете долати перешкоди? [Якщо спонтанно не скаже – запитати] Чи останнім часом були випадки незаконного вивезення сміття на звалище? Які покарання передбачені сільською радою за незаконний вивіз сміття?	Хочемо встановити, чи програму вивозу сміття в мішках було запущено і як вона працює. Якщо не було запущено – чому і чи має шанси ще запрацювати.
В який спосіб мешканці позбувалися сміття до запровадження вашої системи вивозу? Чи вони могли тільки вивезти його на незаконне звалище, чи були законні способи? Яка була найчастіша практика?	Встановлюємо, що було до запровадження програми.
Чи надходять до вас скарги від громадян, пов'язані з питанням засмічення території або незаконного вивезення сміття мешканцями села? Розкажіть детальніше про ці скарги і те, як ви з ними працюєте.	Скарги свідчать про значення проблеми сміття для громадян.
ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В СЕЛІ, ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЇ	
Розкажіть, будь ласка, в який спосіб мешканці села дізналися про вимоги сільської ради щодо вивезення сміття та про існування та зміст Правил благоустрою? Чи може статися так, що хтось не знав про нові правила?	Дізнаємося про систему передачі інформації в селі
Як ви думаєте, чи мешканці свідомі того, що вивезення сміття на стихійне звалище загрожує їм самим (забруднення землі, води, тощо)? Чи ви плануєте якусь інформаційну політику в цьому напрямку? Як ви думаєте, чи питання сміття і загалом дбайливого ставлення до навколишнього природного середовища – це теми важливі для мешканців села? Чи є якісь аргументи, які можуть їх переконати, що варто дбати про стан навколишнього середовища?	Дізнаємося, чи була якась позитивна мотивація мешканців до вивозу сміття в мішках. Зможемо також зрозуміти, чи пані голова свідома екологічної небезпеки.

ПЛАНИ НА МАЙБУТНЄ, ДОВГОСТРОКОВІ ЕФЕКТИ	
Які ви маєте плани на майбутнє – як хочете вирішувати проблему сміття надалі? Як ви бачите вирішення питання сміття у перспективі на найближчі 5, 10 років? [Якщо спонтанно не скаже] Чи реально запровадити в селі сортування сміття мешканцями? Чи варто це зробити? Щиро дякуємо за присвячений нам час.	Дізнаємося, чи пані голова вважає свою ідею тимчасовим чи постійним рішенням.

Додаток 4. Анкета опитування мешканців (із результатами)

Відповіді на запитання, що стосуються поводження з ТПВ та впорядкування сміттєзвалищ на території Великокручанської сільської ради.

Дата проведення: 10 жовтня 2016 р.

Місце проведення: Великокручанська сільська рада Пирятинського району Полтавської області.

Села: Велика Круча, Мала Круча, Повстин .

1. Чи існує у Вашому населеному пункті проблема із вивозом сміття?

Відповідь	**Кількість**
Так	17
Ні	13

2. В який спосіб Ви вирішуєте проблему утилізації?

Відповідь	**Кількість**
самостійно вивожу	12
спалюю	1
викидаю	8, з них:
користуюся послугами сміттєзбиральної машини	4
не хвилює ця проблема	2
не відповіли	4

3. Чи готові Ви перед викиданням окремо сортувати сміття за категоріями: пластик, папір, метал, скло, перегнійне, будівельне?

Відповідь	**Кількість**
Так	22
Ні	8

4. Чи користуєтеся Ви мішками для збору та утилізації сміття, які запропоновані сільрадою?

Відповідь	**Кількість**
Так	6
Ні	21
Інколи	3

5. Чи знаєте Ви про існування Правил благоустрою на території сільської ради?

Відповідь	**Кількість**
Так	9
Ні	21

6. Чи згодні Ви долучитись до впорядкування стихійних сміттєзвалищ?

Відповідь	**Кількість**
Так	23
Ні	7

6.1. Як що «так», то в який спосіб?

Відповідь	**Кількість**
Не відповіли	10
Інші пропозиції	10
Прибирання на толоці (суботнику)	4
Вивезення сміття на полігон	2
Допомога в прибиранні сміття	4

7. Пропозиції з анкет щодо впорядкування збирання та утилізації сміття:

- залучати безробітних, залучати дачників (до прибирання);
- запускати сміттєзбиральну машину 2 рази на тиждень;
- запустити сміттєзбиральну машину і продавати наклейки;
- зробити одне сміттєзвалище (в сільраді);
- вивозити на смітник з контейнерів, встановлених на вулицях;
- централізований вивіз;
- частіше збирати сміття;
- поставити баки для збору сміття і запустити сміттєзбиральну машину;
- розмістити сміттєві контейнери на території сіл;
- централізоване вивезення та встановлення роздільних баків;

- ввести обов'язкову абонплату (за збір сміття);
- розробити програму вивозу сміття (кілька варіантів), розпочати агітацію серед населення, підготовку до змін, реалізовувати всі проекти;
- потрібна сучасна технологія переробки сміття, потім організаційне, фінансове та медійне забезпечення роздільного збору сміття;
- роз'яснювати мешканцям про впорядкування вивозу сміття;
- проведення роз'яснювальної роботи серед населення;
- інформування населення, шкільна акція «чорна мітка», установка сміттєзбиральних баків (бажано з поділом сміття за категоріями);
- інформування жителів про важливість сміттєвого питання для охорони навколишнього середовища, установка сміттєзбиральних баків, забезпечення централізованого вивезення;
- встановлення контролю сільрадою за сміттєзвалищами, притягнення винних за стихійний скид сміття до відповідальності.

Вік:

Від 27 до 40 років – 12 осіб

Від 47 до 60 років – 13 осіб

Старші 60 років – 5 осіб

Стать: ч – 14 ж – 16

8. Чи приймаєте ви рішення щодо вивозу сміття у вашій родині?

Відповідь	**Кількість**
Так	21
Ні	3
Не відповіли	6

Оцінювання Екологічної програми міста Хорола на 2010–2014 роки

Автори

Олег Гапон – Полтавський підрозділ Національного екологічного центру України, м. Кременчук

Олексій Рій – ГО «Інститут біомаси та сталого розвитку», с. Абазівка, Полтавський район, Полтавська область

Альона Новікова ГО «Український центр соціальної справедливості», м. Балаклія, Харківська область

Олег Конотопцев – Благодійний фонд соціального розвитку Харківської області, м. Харків

Подяка

Автори звіту з оцінювання Програми висловлюють щиру вдячність за допомогу під час проведення дослідження таким особам:

- Артуру Кацпшаку
- Мацею Шалаю
- Йоанні Конєчній-Саламатін
- Ельжбєті Свідровській
- Александрі Куявській
- Володимиру Щербаченку
- Олені Свириденко, голові Хорольського районного осередку Всеукраїнської екологічної ліги, викладачу Хорольського агро-промколеджу Полтавської державної аграрної академії
- Сергію Волошину, Хорольському міському голові
- Валентину Місніченку, заступникові Хорольського міського голови
- Яні Карманській, заступниці Хорольського міського голови
- Полтавцю Ігору, фахівцю з поводження з ТПВ, КП «Комунсервіс» м. Хорола
- жителям м. Хорола, які брали участь в опитуванні

Скорочення

ОДА – обласна державна адміністрація
Програма – «Екологічна програма міста Хорола на 2010–1014 роки»
РДА – районна державна адміністрація
ТПВ – тверді побутові відходи

Вступ

Оцінювання «Екологічної програми міста Хорола на 2010–1014 роки», яка затверджена №336 рішенням LIII (позачергової) сесії Хорольської міської ради V скликання від 6 листопада 2009 року, проводилася евалюаторами під час проекту «Оцінка публічних політик в дії», що реалізується Демократичним товариством «Схід» (Польща), Інститутом соціально-економічних експертиз спільно зі Східноукраїнським центром громадських ініціатив у рамках Польсько-Канадської програми підтримки демократії, що фінансується із коштів програми польської співпраці для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща, а також Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (DFATD) протягом 27 червня – 30 жовтня 2016 року.

Мета оцінювання: визначити, чи досягнуто реалізацією Програми поставлених цілей та результатів. У разі необхідності виявити, яких цілей не було досягнуто та з яких причин.

Для визначення результатів, яких було досягнуто у процесі реалізації Програми, під час оцінювання було поставлено основні дослідницькі питання.

- Який стан міського сміттєзвалища та будівництва нового на момент проведення дослідження?
- Як поліпшилася ситуація з поводженням із ТПВ у місті?
- Чи змінилася на краще екологічна свідомість населення?

Під час дослідження використано якісні та кількісні методи дослідження: контент-аналіз, інтерв'ю з заступником міського голови, працівником комунального підприємства, представником громадської організації, фокус-група з керівництвом міста, анкетування мешканців міста, візуальна оцінка.

За даними дослідження зроблено висновки та надано рекомендації органам місцевого самоврядування для прийняття рішень з політики поводження із ТПВ у м. Хоролі.

Основні висновки

- «Екологічна програма м. Хорола на 2010–1014 роки» у частині поводження з ТПВ здебільшого очікуваних результатів не досягла.
- Будівництво нового полігону ТПВ у місті не завершене. Об'єкт готовий на 29,5 %.
- Обсяги захоронення побутових відходів кардинально не зменшились.
- Система роздільного збору частково впроваджена, але нею охоплено тільки 25 % населення міста – жителі багатоповерхових будинків. Вона носить більш соціальний та екологічно-виховний характер, ніж економічний.
- Сфера поводження з ТПВ не перетворена на самоокупну та рентабельну галузь комунального господарства. Водночас комерційні структури організували збір ресурсоцінних ТПВ від населення.
- Заходи щодо ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ мають позитивний ефект, але короткострокову дію. Особливу увагу потрібно звернути на збір небезпечних відходів, визначити їх наявність та шляхи утилізації. Не вирішене питання утилізації бур'яну та трави в літній період.
- Заходи з екологічної освіти населення проводилися не постійно.

Характеристика предмета оцінювання

Характеристика Програми

«Екологічна програма міста Хорола на 2010–2014 роки» затверджена рішенням LIII (позачергової) сесії Хорольської міської ради V скликання від 6 листопада 2009 року. Програма відповідає вимогам законодавства України про планування та програмування розвитку територій, зокрема Закону України від 23 березня 2000 року №1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та постанови кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року №621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету».

«Екологічна програма міста Хорола на 2010–2014 роки» є цілісним документом, який визначає комплекс заходів з поліпшення навколишнього природного середовища міста. У Програмі прописані мета, завдання, очікувані результати та основні заходи, а також загальний обсяг фінансових ресурсів.

Програма має низку моментів, які варто відзначити. Серед них – чітка структура тексту, визначення всіх компонентів документа, що дозволяє використовувати Програму як засадничий документ для діяльності органу влади. Паспорт Програми дозволяє сформувати уявлення про весь документ. Детально описано сучасний стан навколишнього природного середовища в місті, визначені головні фактори забруднення. Шість напрямів заходів щодо поліпшення навколишнього природного середовища забезпечують досягнення цілей Програми. Детально здійснено опис ситуації зі сміттєзвалищем, який містить числові показники.

Мета Програми, а саме «поліпшення екологічного стану в місті Хоролі, вдосконалення існуючої системи моніторингу довкілля, покращення якісних показників демографічного стану, досягнення природно-господарської збалансованості та стану екологічної безпеки» не є конкретною та вимірюваною. З таким формулюванням неможливо встановити, чи досягнуто цілей Програми: будь-які дії з виконання заходів будуть вважатися успішним її виконанням.

Основні заходи Програми не повністю співвідносяться із завданнями. Незрозуміло, як «удосконалення системи збору, транспортування,

переробки та складування ТПВ, впровадження системи їх роздільного збирання» сприятиме «скороченню обсягів відходів». Як «екологічна освіта населення» допоможе «посиленню контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства».

Очікувані результати Програми не мають числового вираження: «Поліпшення екологічної ситуації у місті, значна економія бюджетних коштів». Таке формулювання не дозволяє встановити чіткі критерії виконання/невиконання програми. До того ж, абсолютно неприродним та нерозумним є завдання Програми з економії бюджетних коштів. Ця Програма – підстава для витрачання коштів, а не для їх економії, і жодних механізмів економії у її тексті не вказано.

Недостатньо формалізованим є загальний опис сучасного стану навколишнього природного середовища (розд. 2 Програми). Опис більшості негативних факторів стану довкілля не містить чітких числових показників. «Перелік виявлених екологічних проблем» (там же) взагалі є переліком не проблем, а факторів забруднення довкілля. У такому варіанті неможливо визначити ні масштабність проблем, ні констатувати факт їх вирішення. Тому відсутнє уявлення про масштабність проблем та можливість встановити чіткі критерії, які засвідчили б про вирішення цих проблем.

Дещо передчасним вбачається визначення запланованих заходів Програми вже при описі стану навколишнього природного середовища в місті. Необґрунтованими є наведені тут завдання:

- «для зменшення обсягів утворення твердих побутових відходів Програмою передбачено впровадження системи роздільного збирання»;
- «з метою підвищення екологічної свідомості та обізнаності населення в Програму внесені рекламно-інформаційні та освітньо-виховні заходи».

Також дещо сумнівним є визначення підприємства з роздільного збирання ТПВ без конкурсу.

Не вбачаються успішними деякі окремі позиції з комплексу заходів щодо поліпшення навколишнього природного середовища (розд. 4 Програми). Так, дуже складними для виконання є деякі заходи, які треба проводити періодично. Про їхню інтенсивність у Програмі не вказано. Зокрема, такими є заходи з екологічної освіти та зв’язків із громадськістю (розд. 4.5): «проводити у навчальних закладах міста тематичні уроки з роздільного збирання твердих побутових відходів

та дбайливого ставлення до навколишнього природного середовища», «спільними зусиллями підприємств, організацій, установ, закладів освіти, приватних підприємців, комунальних служб і громадськості міста постійно проводити «дні довкілля».

Також не вбачається успішним доручення завдань із реалізації Програми установам, що не перебувають у підпорядкуванні Хорольскої міської ради, яка прийняла цю Програму. Такі доручення знаходимо в розд. 4.1 («реконструкція очисних споруд ВАТ «Хорольський МКК ДП») та у розд. 4.2 («переоформлення дозволів на викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря підприємствами міста та їх оформлення у разі створення нових підприємств», «отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин всіма автозаправними станціями, розташованими на території міста, незалежно від їх відомчої підпорядкованості», «виконання підприємствами міста заходів з охорони атмосферного повітря»).

Недостатньо прописаний механізм забезпечення виконання Програми. Розділ, присвячений опису цього механізму (розд. 5) є найменшим за обсягом. Конкретні механізми виконання Програми там не вказані, текст у цій частині є збіркою голослівних тверджень («Виконання Програми … відповідно до своїх повноважень забезпечують … підприємства, організації, установи різних форм власності, приватні підприємці, громадськість міста»).

Зовсім неуспішною є система контролю за виконанням Програми. Три з п’яти інстанцій, які здійснюють контроль за ходом реалізації Програми, не підпорядковані міській раді, а тому вони не зобов’язані та навіть не мають повноважень виконувати завдання Програми. В такій ситуації успішність контролю за виконанням Програми є дуже сумнівною.

Стосовно роздільного збирання сміття та подальшого зберігання ТПВ Програма пропонує таке:

1. «Удосконалення системи збору, транспортування, переробки та складування ТПВ, впровадження системи їх роздільного збирання», що визначено одним із завдань у паспорті програми. Там же додатково одним із основних заходів програми визначено «скорочення обсягів відходів».
2. Два з тринадцяти основних завдань Програми присвячені проблемі збирання та переробки сміття:

- удосконалення системи збору, транспортування, переробки та складування ТПВ, впровадження системи роздільного збирання ТПВ;
- зменшення впливу міського сміттєзвалища на довкілля та здоров'я людей, завершення будівництва нового полігону ТПВ;

3. Ціла низка заходів щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища присвячена скороченню обсягів відходів та зменшенню їхнього негативного впливу на довкілля (розд 4.3):
   - привести територію міського сміттєзвалища до вимог природоохоронного законодавства;
   - завершити роботи з будівництва нового полігону ТПВ у місті;
   - провести роботи з ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ на території міста та благоустрою територій для дотримання зразкового санітарного стану;
   - впровадити заходи щодо системи роздільного збирання ТПВ на території міста через придбання євроконтейнерів та необхідної сміттєзбиральної техніки.
4. Окремі дії з популяризації деяких аспектів Програми передбачені у рамках заходів з екологічної освіти та зв'язків з громадськістю: «проводити у навчальних закладах міста тематичні уроки з роздільного збирання твердих побутових відходів та дбайливого ставлення до навколишнього природного середовища».
5. Серед очікуваних результатів упровадження Програми визначено такі:
   - зменшити шкідливий вплив побутових відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я мешканців територіальної громади;
   - забезпечити впровадження роздільного збору ТПВ на території міста;
   - зменшити обсяги захоронення побутових відходів;
   - перетворити сферу поводження з побутовими відходами на самоокупну та рентабельну галузь комунального господарства.
   - завершити будівництво нового полігону ТПВ у місті.

Отже, «Екологічна програма міста Хорола на 2010–2014 роки» передбачає певні дії з часткового вирішення проблеми збирання та зберігання сміття. Ці дії полягають переважно у заходах із впровадження роздільного збирання ТПВ та вирішення проблем сміттєзвалища. Крім того, на підтримку цих дій Програма передбачає певні заходи

з екологічної освіти населення. Проте недостатньо чітке формулювання завдань Програми, відсутність визначеності щодо механізмів її реалізації та фінансування, чітких критеріїв успішного виконання завдань та досягнення цілей Програми не дозволяють очікувати успішного подолання визначених нею проблем.

Загалом «Екологічна програма міста Хорола на 2010–2014 роки» є прикладом типової муніципальної програми. Вона містить усі елементи, обов'язкові для офіційного документа такого характеру та створює можливість для успішного подолання визначених у ній проблем. Водночас у Програмі є певні недоліки, які значно ускладнюють її реалізацію та не дозволяють сподіватися на її успішне виконання.

Аналіз законодавства України в частині поводження з ТПВ

На момент розробки та реалізації програми діяло таке законодавство у частині поводження з ТПВ: Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про металобрухт», «Про житлово-комунальні послуги», «Про хімічні джерела струму», «Про ветеринарну медицину», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», Кодекс України про надра та інші нормативно-правові акти.

Під час дії Програми, у 2011–2012 роках, у сферу регулювання відходів було введено нові нормативні документи: «Методика роздільного збирання сміття», «Правила експлуатації полігонів побутових відходів», «Правила експлуатації об'єктів поводження з побутовими відходами», які затверджені наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, «Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць», затвердженими Наказом Міністерства охорони здоров'я України, «Порядок формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів», затвердженим Постановою КМУ.

Відповідно до ст. 35-1 Закону України «Про відходи», поводження з побутовими відходами здійснюється відповідно до державних норм, стандартів і правил.

Згідно із законом, власники або наймачі, користувачі та орендарі джерел утворення побутових відходів, земельних ділянок мають

укладати договори з юридичною особою, яка визначена виконавцем послуг на вивезення побутових відходів, здійснювати оплату таких послуг та забезпечувати роздільне збирання ТПВ.

Збирання та вивезення побутових відходів у межах певної території здійснюється юридичною особою, яка уповноважена на це органом місцевого самоврядування на конкурсних засадах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, спеціально обладнаними для цього транспортними засобами.

Під час проектування житлових будинків, громадських, виробничих, складських та інших споруд передбачається будівництво та облаштування контейнерних майданчиків для роздільного збирання і зберігання побутових відходів, урн для побутових відходів.

Великогабаритні та ремонтні відходи у складі побутових відходів мають збиратися окремо від інших видів побутових відходів.

Небезпечні відходи у складі побутових відходів збираються окремо, а також мають відокремлюватися на етапі збирання чи сортування та передаватися спеціалізованим підприємствам, що одержали ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами.

Перевезення побутових відходів здійснюється спеціально обладнаними транспортними засобами.

Орган місцевого самоврядування на конкурсних засадах визначає виконавця послуг з перевезення побутових відходів з певної території населеного пункту.

Захоронення побутових відходів дозволяється тільки на спеціально обладнаних для цього полігонах/звалищах.

Під час обрання органами місцевого самоврядування або місцевими державними адміністраціями схеми санітарного очищення перевага надається пропозиціям, що передбачають більший ступінь перероблення чи утилізації побутових відходів.

Термічне оброблення (спалювання) побутових відходів дозволяється лише на спеціально призначених для цього підприємствах чи об’єктах.

Спалювання побутових відходів дозволяється лише з метою одержання теплової та/або електричної енергії.

Забороняється проектування, будівництво та експлуатація полігонів побутових відходів без оснащення системами захисту ґрунтових вод, вилучення та знешкодження біогазу та фільтрату.

Роздільне збирання побутових відходів здійснюється їх власниками згідно з «Методикою роздільного збирання побутових відходів». Положення Методики поширюються на суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які здійснюють діяльність, пов'язану з вивезенням побутових відходів.

Методика застосовується під час розроблення схем санітарного очищення населених пунктів, місцевих програм поводження з побутовими відходами, виконання техніко-економічних обґрунтувань впровадження сучасних технологій поводження з побутовими відходами.

Роздільне збирання побутових відходів здійснюється з метою зменшення їх кількості, що захоронюється на полігонах побутових відходів, одержання вторинної сировини та вилучення небезпечних відходів, що є у складі побутових відходів, поліпшення екологічного стану довкілля.

Технологічні схеми роздільного збирання побутових відходів визначаються органами місцевого самоврядування з урахуванням річної норми надання послуг із вивезення побутових відходів; складників, що входять до побутових відходів; потреби у вторинних енергетичних та матеріальних ресурсах, в органічних добривах; економічних факторів та інших вимог.

Компоненти, що входять до складу ТПВ, визначають за такою класифікацією:

- органічна складова побутових відходів, що легко загниває;
- папір та картон;
- полімери;
- скло;
- побутовий металобрухт;
- текстиль;
- дерево;
- небезпечні відходи у складі побутових відходів;
- кістки, шкіра, гума.

Впровадження роздільного збирання ТПВ проводиться за такими етапами:

- визначення обсягів надання послуг з вивезення побутових відходів;
- визначення компонентів, що входять до складу ТПВ, та проведення розрахунків середньодобового та середньорічного утво-

рення відходів як вторинної сировини у складі ТПВ (далі – відходи як вторинна сировина);

- визначення споживачів вторинної сировини та/або обґрунтування необхідності будівництва спеціальних установок з перероблення відходів як вторинної сировини;
- визначення вимог споживачів вторинної сировини до якості відходів як вторинної сировини та вартості їх приймання на перероблення;
- вибір технологічної схеми роздільного збирання ТПВ;
- вибір типів і розрахунок кількості контейнерів для збирання відходів як вторинної сировини, придбання контейнерів;
- вибір раціональної схеми розташування контейнерів та будівництво у разі необхідності контейнерних майданчиків;
- визначення системи та режиму перевезення відходів як вторинної сировини;
- вибір типів і кількості спеціально обладнаних транспортних засобів для перевезення відходів як вторинної сировини.

Роздільне збирання ТПВ впроваджується поетапно, зокрема на першому етапі – шляхом проведення експериментів із роздільного збирання ТПВ в окремих районах населеного пункту з використанням різних технологічних схем з метою визначення найбільш ефективної та прийнятної для цього населеного пункту.

Оскільки здійснюється оцінювання програми, яка вже закінчилась, зазначаємо, що до 01.01.2016 року законом було встановлено необхідність отримувати ліцензії на збирання, заготівлю окремих видів відходів як вторинної сировини (відходів полімерних).

Станом на 16.02.2010 року повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами були:

- виконання вимог законодавства про відходи;
- розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів;
- організація збирання і видалення побутових відходів, у тому числі відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, а також організація роздільного збирання корисних компонентів цих відходів;
- затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням;
- вжиття заходів для стимулювання суб’єктів господарювання, які провадять діяльність у сфері поводження з відходами;

- вирішення питань щодо розміщення на своїй території об'єктів поводження з відходами;
- координація діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на їхній території, в межах компетенції;
- визначення в установленому законом порядку розміру платежів за розміщення відходів;
- здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території;
- ліквідація несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів;
- сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини;
- здійснення інших повноважень відповідно до законів України;
- надання згоди на розміщення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів, сфера екологічного впливу функціонування яких згідно з чинними нормативами включає відповідну адміністративно-територіальну одиницю;
- надання дозволів на будівництво або реконструкцію об'єкта поводження з відходами на відповідній території селища або міста у порядку, визначеному законом;
- надання дозволів на експлуатацію об'єкта поводження з небезпечними відходами на відповідній території селища або міста у порядку, визначеному законом;
- здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

Органи місцевого самоврядування приймають рішення про відведення земельних ділянок для розміщення відходів і будівництва об'єктів поводження з відходами.

Відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» до повноважень сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів у сфері благоустрою населених пунктів належить затверджен-

ня схем санітарного очищення населених пунктів та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів.

Також поводження з відходами регламентується і низкою державних стандартів, зокрема, щодо технічного паспорта відходів, їх класифікації, порядку найменування, виявлення, подання про них інформаційних даних тощо.

Отже, на момент розробки «Екологічної програми міста Хорол» законодавство регламентувало поводження з ТПВ, але методику та правила роздільного збору сміття, а також утримання полігонів ТПВ введено ще не було, що вплинуло на якість Програми.

Теорія Програми

Схема 1.

Модель теорії програми

Проблема

Шкідливий вплив побутових відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я мешканців:

1. сміттєзвалище переповнене на 110%;
2. несанкціоновані сміттєзвалища ТПВ;
3. екологічна неграмотність населення.

Причини:

- переповнений полігон;
- збільшення утворення ТПВ у місті.

Дії:

- привести територію сміттєзвалища у відповідність до вимог природоохоронного законодавства;

- завершити роботи з будівництва полігону ТПВ;
- ліквідувати несанкціоновані сміттєзвалища та розпочати роботи із благоустрою територій;
- впровадити системи роздільного збирання;
- скоротити обсяги біологічних відходів;
- вживати рекламно-інформаційних заходів: проводити роз'яснювальну роботу щодо оплати за видалення сміття, підписання договорів на вивезення ТПВ, поводження з ТПВ;
- вживати освітньо-виховних заходів: організовувати у навчальних закладах конкурси та змагання зі збирання вторинної сировини та благоустрою прилеглої території, створювати патрульні служби серед школярів тощо.

Ресурси:

Кошти місцевих бюджетів, обласного бюджету (у тому числі обласного фонду охорони навколишнього природного середовища), приватного капіталу та іноземних інвестицій для:

- придбання 92 контейнерів V=1,1 м^3 та 2500 контейнерів V=240 л;
- придбання сміттєзбиральної техніки;
- обладнання мережі приймальних пунктів вторинної сировини в кількості 2-х одиниць;
- деревоподрібнювальна машина та технологічна лінія для брикетування.

Чинники успіху:

- наявність фінансових ресурсів;
- мотивація населення;
- отримання доходу від роздільного збору ТПВ.

Чинники поразки:

- відсутність фінансів;
- відсутність знань та мотивації у населення щодо належного поводження з ТПВ.

Короткострокові ефекти виконання Програми:

- впровадження роздільного збору ТПВ на території міста;
- завершення будівництва нового полігону ТПВ у місті;
- забезпечення постійного проведення заходів з екологічної освіти населення;

- перетворення сфери поводження з побутовими відходами на самоокупну та рентабельну галузь комунального господарства.

Довгострокові ефекти виконання Програми:
- зменшення обсягів захоронення побутових відходів;
- зменшення шкідливого впливу побутових відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я мешканців територіальної громади.

Дослідницькі питання

1. Який стан міського сміттєзвалища та будівництва нового на момент проведення дослідження?
2. Чи завершені роботи з будівництва нового полігону ТПВ?
3. Чи змінилася динаміка наповнюваності полігону та наскільки він відповідає вимогам законодавства?
   - як змінився об'єм сміття, що вивозиться на звалище?
   - чи контролюється звалище?
   - чи є факти незаконного вивезення сміття на звалище?
4. Чи впроваджена система роздільного збирання сміття?
   - як організований роздільний збір?
   - чи населення сортує сміття і наскільки ефективно?
   - скільки населення охоплено роздільним збором?
   - як і куди вивозиться відсортоване сміття?
   - як і хто переробляє сміття?
   - чи збір сміття є самоокупним для підприємства?
5. Як покращилася ситуація з поводженням з ТПВ у місті?
   - чи ліквідовані несанкціоновані сміттєзвалища?
   - чи ведуться роботи з благоустрою територій?
   - які заходи проведено для скорочення обсягів біологічних відходів?
6. Чи покращилася екологічна свідомість населення?
   - наскільки ефективно проведено рекламно-інформаційні заходи?
   - наскільки ефективно проведено освітньо-виховні заходи?

Методологія оцінювання програми

Географія дослідження: Місто Хорол Полтавської області.

Тривалість дослідження: 27 червня – 30 жовтня 2016 року.

Організація дослідження

До Хорольської міської ради було надіслано запит на отримання публічної інформації, а саме тексту Екологічної програми міста Хорола на 2010–2014 рр.

Для дослідження було обрано такі методи.

1. Контент-аналіз законодавства у сфері поводження з відходами.
2. Контент-аналіз Програми із зазначенням відповідності вимогам чинного законодавства, структури та її недоліків для вияалення того, наскільки поставлені завдання відповідають отриманим результатам.
3. Візуальний огляд контейнерів для збору сміття, сміттєзвалища та несанкціонованих звалищ.
4. Фокус-група з керівництвом міста: міський голова та його заступники.
5. Інтерв'ю:
   - із заступником міського голови з питань благоустрою міста та ЖКГ;
   - із працівником підприємства, яке здійснює роздільне збирання сміття та доглядає за сміттєзвалищем;
   - із громадськими активістами міста, які займалися проблемами роздільного збирання сміття та сміттєзвалища.
6. Анкетування мешканців міста.
7. Контент-аналіз відкритих інтернет-даних регіону, соціальних мереж.

Метою проведення інтерв'ю із заступником міського голови з питань благоустрою міста та ЖКГ, а також фокус-групи із Хорольським міським головою та його заступниками, було отримання інформації про наслідки виконання Програми.

До приблизного сценарію проведення фокус-групи увійшли такі питання:

- про поточний стан сміттєзвалища;
- про проблеми роздільного збирання сміття;
- про інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення щодо роздільного збирання сміття;

- про економічний ефект сортування сміття;
- про правовий статус сміттєзвалища.

Метою проведення інтерв'ю із працівником підприємства, яке здійснює роздільне збирання сміття та доглядає за сміттєзвалищем, було виявлення стану справ безпосередньо на сміттєзвалищі. До приблизного сценарію проведення інтерв'ю увійшли такі питання:

- про поточний стан сміттєзвалища;
- щодо сортування сміття та категорій, на які воно сортується;
- щодо дій із відсортованим сміттям.

Метою проведення інтерв'ю із громадськими активістами міста, які займалися проблемами роздільного збирання сміття та сміттєзвалища, було дізнатись про заходи та дії громадських активістів у рамках дії Програми.

Під час дослідження проаналізовано відкриті інтернет-дані регіону. Аналіз включав у себе пошук, відбір і збір інформації, отриманої із загальнодоступних джерел: офіційні сайти органів місцевого самоврядування регіону, сайти офіційних та неофіційних засобів масової інформації, сторінки та блоги громадських організацій, соціальні мережі (Facebook, Вконтакте, Одноклассники).

Часові рамки інтернет публікацій – з 2014 по 2016 рік.

Для проведення інтерв'ю з громадськими активістами було розроблено приблизний сценарій, до якого ввійшли такі запитання:

- Чи було відомо активістам про Програму міської ради? Якщо так, то звідки?
- Про які заходи, в рамках зазначеної Програми, вони знають або в яких брали участь?
- Чи залучались до участі в реалізації проекту з боку місцевої влади? Якщо так, то в який спосіб і що саме було зроблено?
- Чи брав участь хтось із активістів самостійно, з власної ініціативи? Якщо так, то що саме було зроблено?
- Як учасники можуть охарактеризувати, в рамках зазначеної Програми, діяльність комунального підприємства, яке здійснює вивіз сміття/діяльність Хорольської міської ради/місцевих мешканців/місцевих підприємців?
- Чи досягнуті, на думку учасників, результати Програми?
- Яких заходів у рамках програми, на думку учасників, варто було вжити, однак вжито не було?

У місті на час дослідження активно діяла лише одна громадська організація (районний осередок Всеукраїнської екологічної ліги), яка

опікується екологічним становищем. Зафіксовано наявність певних малоактивних груп у соціальних мережах, що поширюють новини про екологічний стан та час і місце проведення суботників тощо.

Метою проведення анкетування серед мешканців міста Хорола було дізнатися ставлення та думку респондентів щодо поточного стану справ у місті з приводу означених нижче питань.

Для анкетування було розроблено анкету, яка складається з 11 запитань.

Анкета включала в себе запитання:

- щодо наявності проблем із вивозом сміття;
- щодо оцінки чистоти міста порівняно з тим, що було три роки тому;
- щодо роздільного збирання сміття;
- щодо способів вивозу сміття в місті;
- щодо стану сміттєзвалища.

Всього було опитано 12 респондентів.

Дослідники візуально обстежили стан сміттєзвалища, вибірково оцінюючи стан баків та місць для збирання сміття, що дало можливість зробити власні висновки.

Для детальнішого аналізу ситуації було використано результати опитування, проведеного в місті перед початком реалізації Програми.

До анкети опитування входили запитання:

- щодо обізнаності респондентів про роздільне збирання ТПВ;
- щодо готовності респондентів роздільно збирати ТПВ.

Загалом було опитано 258 осіб, 158 студентів та 83 гімназисти.

Обмеження дослідження

Серед основних обмежень дослідження:

- відсутність комунікації із представниками органів місцевого самоврядування;
- проблеми із комунікацією серед дослідників;
- часові обмеження в можливості опитування населення;
- можливість використання всіх розроблених інструментів дослідження;
- брак часу для «польового дослідження»;
- мала кількість відкритих статистичних даних;
- відсутність даних про виконання Програми в міській раді.

Стан міського сміттєзвалища та будівництва нового полігону

Однією з причин шкідливого впливу ТПВ на навколишнє природнє середовище, яка визначена Програмою, є переповненість міського полігону ТПВ.

Серед заходів щодо вирішення цієї проблеми у Програмі було передбачено таке:

- завершення роботи з будівництва нового полігону ТПВ;
- приведення території полігону/звалища до вимог природоохоронного законодавства.

Дослідження стану будівництва нового полігону показали, що об'єкт готовий на 29,5% (із Екологічного паспорта Полтавської області на 2014 рік). Проект нового полігону було замовлено 2002 року, але його не створили через недостатнє фінансування. У програмі соціально-економічного розвитку міста, як і в екологічній програмі, будівництво нового полігону визначено поряд зі старим. 2006 року було вибрано та відведено земельну ділянку площею близько 3 га, але у зв'язку зі зміною законодавства виникла потреба збільшити її ще на 1 га. Оскільки ця ділянка не належить місту, виникла потреба узгодження її виділення з сусідньою Петракіївською сільською радою.

Незважаючи на те, що 2015 року це питання розглядалося повторно, а також те, що знову замовлявся проект на новий полігон, фінансування проведено не було і його розробка не почалася.

Викликає сумнів, що проблему із захороненням ТПВ у м. Хоролі, з погляду довгострокової перспективи, буде вирішено завдяки будівництву нового полігона. За даними проектування, він розрахований на 75 тис. м^3 сміття. При щорічному заповненні на 18 тис. м^3, і навіть після запровадження роздільного збирання сміття він зможе приймати відходи 5–6 років, при цьому вартість будівництва становить близько 12 млн грн. Водночас обласні програми передбачали будівництво двох сміттєпереробних заводів та 17 сортувальних станцій по всій області до 2017 року. Однак програми закрили через відсутність інвесторів (із інтерв'ю заступника міського голови).

Враховуючи наведені дані, можна зробити висновок, що основними причинами, які вплинули на строки будівництва нового полігону, були відсутність фінансування та питання виділення землі.

Однією з причин непослідовності фінансування будівництва є його «розмитість», оскільки воно здійснювалося у різні періоди з трьох бюджетів: міського, районного та обласного. Також будівництво нового полігону ставить під сумнів вирішення проблеми організації захоронення сміття в довгостроковій перспективі та вимагає пошуку інших варіантів.

Висновки: основними причинами, що впливають на завершення будівництва нового полігону, є:

- «розмитість» бюджетних коштів, що обмежує можливість вчасного та достатнього фінансування;
- відсутність стратегічних програм поводження з ТПВ на національному та регіональному рівні;
- необхідність вирішення земельних відносин із сусідніми громадами.

Рекомендації:

- розглянути питання створення об'єднаної громади, що дасть змогу гнучко вирішувати питання виділення земельної ділянки під новий полігон чи інший об'єкт утилізації відходів;
- впроваджувати сучасні методи управління поводження із ТПВ, наприклад, міжмуніципальної системи інтегрованого поводження з ТПВ;
- долучитися до регіональних програм поводження з ТПВ.

Відповідність сміттєзвалища природоохоронному законодавству

Оцінка відповідності проводилася відповідно до Правил експлуатації полігонів побутових відходів. Міське звалище не зовсім відповідає вимогам щодо полігонів, але, згідно з чинним законодавством є санкціонованим. Тому в процесі дослідження основну увагу було звернено на можливості зменшення його наповнюваності як одне з досягнень Програми. Візуальне дослідження проводилося безпосередньо на сміттєзвалищі.

Сміттєзвалище обладнане під'їзною дорогою з твердим покриттям, як того вимагають Правила, що дає змогу приймати сміття, незважаючи на погоду. Сміттєзвалище не огороджене та не має постійної цілодобової охорони. Періодично на звалищі працює бульдозер, який загортає сміття ґрунтом, зменшуючи цим вплив на навколишнє середовище та ущільнюючи сміття.

Значного зменшення кількості сміття за останній час на сміттєзвалищі не помічено. Сміття вивозять на звалище постійно, щодня, з усього міста та району. Крім спеціальних машин, сміття на сміттєзвалище санкціоновано привозять підприємства та підприємці згідно з дозволом КП «Комунсервіс». Контроль за прийманням ТПВ здійснюється з 8 до 17 години працівниками сміттєзвалища. Проте є факти незаконного вивозу сміття, та вони не фіксуються. Працівники-охоронці відсортовують ТПВ, привезене на сміттєзвалище. Це входить до їхніх обов'язків. Окремо збирається пластик та папір. Деякі підприємці вивозять сміття, здебільшого картон, безпосередньо на звалище. Звідти його потім перевозять до місця складування працівники сміттєзвалища (з інтерв'ю працівника комунального підприємства).

Під час перебування на звалищі внаслідок підпалу несанкціоновано вивезеного сміття мешканець міста виявив наявність осередку загоряння.

Позитивним моментом є те що, на сміттєзвалищі окремо розміщується будівельне сміття, яке за необхідності розбирають зацікавлені особи.

Аналіз статистичних даних, внесених до Екологічного паспорта Полтавської області, що розроблявся Департаментом екології та природних ресурсів Полтавської ОДА показує, що 2013 року з 18 тис. м^3 захоронених ТПВ тільки 0,093 тис. м^3 було вилучено як ресурсоцінні, що становить 0,52 %. Тобто динаміка зменшення наповнюваності полігону/звалища майже не змінилася.

Висновок. Такий захід як «Приведення території сміттєзвалища до вимог природоохоронного законодавства» краще, ніж інші може зменшити негативний вплив на навколишнє середовище, але аж ніяк не обсяги відходів. Тим більше, що в ньому не передбачена утилізація наявних ТПВ. У процесі виконання Програми відбулися зміни в законодавстві, і відповідно мала бути скоригована Програма.

Рекомендації

- Звернути увагу на причини потрапляння на сміттєзвалище невідсортованих ТПВ.
- Продовжувати вживати заходів щодо приведення сміттєзвалища до вимог Правил експлуатації полігонів побутових відходів, а також практику сортування ТПВ на території сміттєзвалища через значне потрапляння туди невідсортованих відходів.

Впровадження роздільного збору сміття

Для зменшення кількості сміття, що вивозиться на полігон/звалище в м. Хоролі, Програма передбачала впровадження роздільного збирання ТПВ. Для цього передбачалося придбання 92 контейнерів V=1,1 м^3 та 2500 контейнерів V=240 л, а також обладнання двох додаткових приймальних пунктів вторинної сировини.

Невідомо, з яких розрахунків бралися кількість та об'єм контейнерів, адже, як показав подальший аналіз, контейнерів V=240 л закуплено не було. Замість них з'явилися наміри збільшити придбання контейнерів V=1,1 м^3. Передусім розрахунок брався з кількості будинків, що обслуговує КП «Комунсервіс». Також незрозуміло, про яку мережу приймальних пунктів йдеться – комунальну, приватну чи іншу, а також її призначення.

У Програмі не визначено кількісну характеристику охоплення роздільним збором ТПВ населення міста. За даними Департаменту житлово-комунального господарства Полтавської ОДА та Хорольської РДА, 2013 року в місті було встановлено 56 контейнерів для роздільного збору окремих компонентів. Наступного року їхня кількість збільшилася до 103. При цьому збільшилося охоплення населення роздільним збиранням побутових відходів з 21,8 % до 25 %, а саме паперу, скла, поліетилену та залишкового сміття (з Екологічного паспорта Полтавської області).

Контейнери розміщені на понад 10-ти контейнерних майданчиках. Також планується придбати ще 100 контейнерів та машину-сміттєвіз (із інтерв'ю заступника міського голови).

Проте відсутність даних за 2014 рік щодо конкретних об'ємів ТПВ, що збираються роздільним методом, свідчить про недосконалість або відсутність обліку відсортованих відходів, що може негативно впливати на можливості подальшого прогнозування політики з поводження із ТПВ.

Візуальна оцінка контейнерних майданчиків підтверджує часткове виконання заходів, що передбачені в рамках Програми, а саме придбання та розміщення контейнерів.

Разом з планами розміщення контейнерів у Програмі не було передбачено облаштування контейнерних майданчиків. Внаслідок цього зараз такі майданчики порушують Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць. Ці норми передбача-

ють певні вимоги до місць розташування контейнерів. Замовлення проектної документації на 17 таких контейнерних майданчиків заплановано на 2017 рік.

Візуальний аналіз вмісту контейнерів показує, що в цілому населення міста розділяє відходи: в контейнерах для паперу знаходимо папір, для пластику – пластик. Проте пластикові пляшки не стиснуті, що збільшує їхній об'єм та призводить до швидшого наповнення контейнера. Очевидно, що населення не було проінформоване про необхідність такої процедури. У контейнерах для скла здебільшого скло, але є й багато пластикових пляшок. Тут може вводити в оману напис «пляшки» на контейнері.

У процесі впровадження роздільного збору ТПВ виникла проблема через те, що до контейнерів для пластику, скла та паперу вкидають пакети зі звичайним сміттям. Тому було прийнято рішення їх закривати на замки. Бачення вирішення цієї проблеми розглядається через встановлення сітчастих контейнерів, щоб було видно, хто і що вкидає.

Також 75 % населення, здебільшого – приватний сектор та малоповерхові будинки, не забезпечені контейнерами для роздільного збору сміття, а значить – не залучені сортування сміття.

Складуванням відсортованих пластику, паперу та скла займається КП «Комунсервіс», яке має відповідну ліцензію, надану Міністерством екології та природних ресурсів України. Відсортоване сміття складається та передається на переробку. Пластикові відходи везуть на переробку до м. Черкаси, картон здають приватному підприємцю в м. Хоролі (з інтерв'ю працівника комунального підприємства).

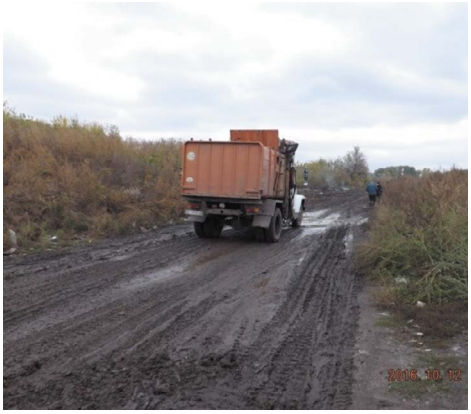
Один із запланованих результатів Програми передбачав перетворення поводження з ТПВ на самоокупну та рентабельну галузь. Проте жодних заходів для досягнення цього результату вжито не було. За 2015 рік борги перед підприємством за надані послуги зі збору та вивезення ТПВ склали 52,8 тис. грн. У звіті про діяльність КП «Комунсервіс», доходи від сортування та здачі ресурсоцінних ТПВ не згадуються. Дослідникам не вдалося одержати чіткі дані від комунального підприємства стосовно наявності економічно обґрунтованих показників роздільного збору сміття та залучення додаткових коштів до бюджету організації.

На території міста працює комерційний пункт прийому вторсировини, який приймає від населення ТПВ, що часто потрапляють туди з контейнерів для роздільного збору.

Із вищенаведеного можна зробити висновок, що впровадження роздільного поводження з ТПВ нині носить більше соціальний та екологічно-виховний, ніж економічний характер.

Висновки. Одним з основних недоліків реалізації Програми є те, що її було розроблено та прийнято 2009 року, а всі зміни до законодавства, а також прийняті нові нормативні акти відбулися в 2010–2012 роках. Тому в Програмі з самого початку не було передбачено заходів, що сприяли б її успішному виконанню. Так, наприклад, не було визначено об'єму компонентів, що входять до складу ТПВ, як і не було проведено розрахунків середньодобового та середньорічного утворення відходів як вторинної сировини у складі ТПВ, що надалі вплинуло на закупівлю контейнерів та іншого обладнання. Не було враховано необхідність будівництва контейнерних майданчиків для їх розміщення, що впливає на санітарний стан міста. Після введення в дію нових нормативних актів у Програму слід внести зміни.

Система роздільного збору впроваджена, але нею охоплено тільки 25 % населення міста – жителі багатоповерхових будинків, – що має більше соціальний та екологічно-виховний характер, ніж економічний. Водночас комерційні структури змогли організували



Сміттєзвалище. Рух комунальної техніки, жовтень 2016 року.
Фото: Олексій Рій

Відсортоване сміття, підготоване для вивезення до місця складування.
Фото: Олексій Рій

Осередки горіння сміття на сміттєзвалищі.
Фото: Олексій Рій

Будівельне сміття та його вивіз зацікавленими особами. Полігон/звалище м. Хорол.
Фото: Олексій Рій

збір ресурсоцінних ТПВ від населення. Результат, поставлений Програмою щодо впровадження роздільного збору ТПВ, не досягнутий, оскільки 75 % населення міста, а саме – приватний сектор, малоповерхові будинки, магазини – ним не охоплено.

Рекомендації.

- Ознайомитися з особливостями реалізації подібних програм та успішних практик в інших містах України, що дало б змогу надалі уникнути помилок.
- Розглянути питання приватно-публічного партнерства у сфері поводження з ТПВ.
- Розглянути можливість економічного стимулювання роздільного збирання сміття.
- Збільшити кількість населення, охопленого роздільним збором ТПВ.

Ситуація з поводженням з ТПВ в місті на момент дослідження

Несанкціоновані сміттєзвалища та небезпечні відходи

Виконуючи завдання Програми, КП «Комунсервіс» вивезло понад 500 м^3 сміття, що накопичувалися десятиліттями. Роботи з ліквідації таких звалищ тривають. Так, було ліквідовано сміттєзвалища у мікрорайоні Піски, на вулицях Ватутіна, Самойлівки, Юрченка, Миргородської і Лагодинської, а також у провулку Фруктовому. Розчищено рус-

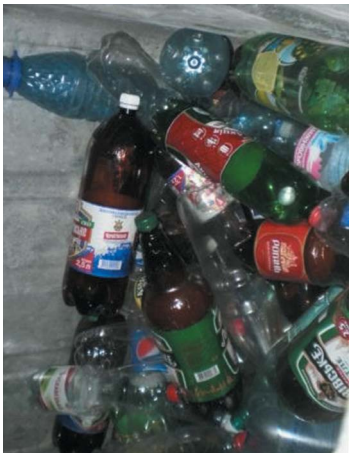
Контейнери для роздільного збирання ТПВ у м. Хоролі. Фото: Гапон Олег

Контейнер для паперу та його вміст. Фото: Олег Гапон

ло річки Лагодинки та прилеглої до нього території, а також урочище Петро-Павлівського ставка. Організовано ще 10 майданчиків для збору сміття. Громада збирається, щоб організовувати їх встановлення: мешканці міста звертаються до міської ради, яка скликає депутатів, представників КП «Комунсервіс». Містяни спільно визначають місце для встановлення контейнера. Наприклад, у Пісках встановили контейнери, після чого мешканці уклали договори про вивіз сміття. Щоб не допустити повторного створення на цьому місці нового стихійного звалища, тут побудували дитячий майданчик (із результатів фокус-групи керівництва міста).

Такі дії з благоустрою міста та ліквідації звалищ призводять до зменшення впливу ТПВ на навколишнє природне середовище. На запитання про те, наскільки чистим є місто зараз порівняно з тим, яким

Контейнер для скла та його вміст. Фото: Олег Гапон



Контейнер для пластику та його вміст. Фото: Олег Гапон

було три роки тому, дослідники одержали позитивну відповідь. 60% респондентів зазначили, що ситуація дещо покращилася.

Візуальний огляд лісових насаджень та чагарників у межах міста підтверджує проведення активної роботи з ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ, але проблема ще не вирішена. Несанкціоновані звалища у місті і досі залишаються, здебільшого поблизу приватного сектора та на окраїнах міста. Причина цьому – недостатня екологічна свідомість населення, небажання оплачувати послуги вивозу ТПВ.

У місці не проводиться збір небезпечних відходів (ртутні лампи, відпрацьовані нафтопродукти, батарейки та ін.). Зокрема, батарейки збирають тільки активісти громадських організацій (з інтерв'ю заступника міського голови), які створили локальну мережу зі збору відпрацьованих батарейок.

Біологічні відходи – один із видів ТПВ, кількість яких планувалося скоротити. До них відносять гілки зрубаних дерев, трава, бур'ян, опале листя тощо. Для утилізації гілок на КП «Комунсервіс» запланувало використовувати деревоподрібнювальну машину та технологічну лінію для брикетування, що допомогло б зменшити утворення відходів. Але станом на жовтень 2016 такої техніки в рамках реалізації Програми придбано не було. І тому гілки, бур'ян та скошена трава, опале листя складаються біля контейнерів та у чагарниках, що призводить до створення стихійних сміттєзвалищ.

Висновки. Заходи з ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ мають позитивний ефект, але короткострокову дію. Через два роки після закінчення Програми стихійні сміттєзвалища продовжують утворюватися. Одна з основних причин – поведінкові звички населення та слабкий інформаційний і адміністративний вплив. Не вирішене питання утилізації бур'яну та трави в літній період.

Особливу увагу потрібно звернути на збір небезпечних відходів, визначити їх наявність та шляхи утилізації.

Рекомендації. Постійно проводити інформаційно-освітні заходи в роботі з населенням. Збільшити адміністративний вплив на порушників благоустрою. Визначити ситуацію зі збиранням небезпечних відходів від населення і підприємств та шляхами їх утилізації.

Екологічна свідомість населення

Оцінка проводилася на основі дій місцевої влади щодо можливості вільного отримання інформації на тему роздільного збору сміття

Нерозділені ТПВ з магазину.
Фото: Олег Гапон

Пакувальний картон на полігоні/звалищі.
Фото: Олег Гапон

Відсутність роздільного збору ТПВ
у малоповерхових будинках та у приватному
секторі м. Хорола.
Фото: Олег Гапон

Відсутність роздільного збору ТПВ
у малоповерхових будинках та у приватному
секторі м. Хорола.
Фото: Олег Гапон

в місті та активності проведених заходів місцевими громадськими організаціями.

На офіційному сайті Хорольської міської ради є окремий розділ «Роздільне збирання твердих побутових відходів», на якому розміщена інформація про роздільний збір та про акції зі збору відходів, які проводять громадські організації екологічного спрямування міста.

Основна кількість активних дій громадських організацій припала на 2014 рік, у момент початку впровадження роздільного збору сміття.

В рамках дослідження проаналізовано відкриті інтернет-дані регіону. Аналіз включав у себе пошук, відбір і збір інформації, отриманої із таких загальнодоступних джерел:

- офіційні сайти органів місцевого самоврядування регіону (Хорольської міської ради та районної адміністрації);
- сайти засобів масової інформації;

Оголошення про прийом вторсировини підприємцями. Фото: Олег Гапон

- сайти, блоги громадських організацій;
- соціальні мережі (Facebook, Vkontakte, «Одноклассники»).

Так, офіційна сторінка міської ради м. Хорола є у Facebook. Публікації тут з'являлися починаючи з 2013 року. За результатами зібраної інформації проаналізовано частоту публікацій громадських організацій екологічного спрямування. Всього було проаналізовано 9 сайтів, 2 блоги, 78 профілів у соціальних мережах.

Було виокремлено наявність і частоту публікацій громадських організацій екологічного спрямування в окремо взятому регіоні – місті Хоролі. Сюди слід віднести повідомлення в інтернеті, проведення вуличних акцій та роботу з громадою і депутатським корпусом.

Громадські організації та окремі мешканці міста були активними лише 2014 року. Так, на основі аналізу повідомлень екологічної громадської організації не спостерігається чіткої і спланованої інформаційно-освітньої кампанії. Всі заходи, проведені громадською організацією та волонтерами на тему роздільного збору ТПВ були розраховані на середньо- і короткостроковий період.

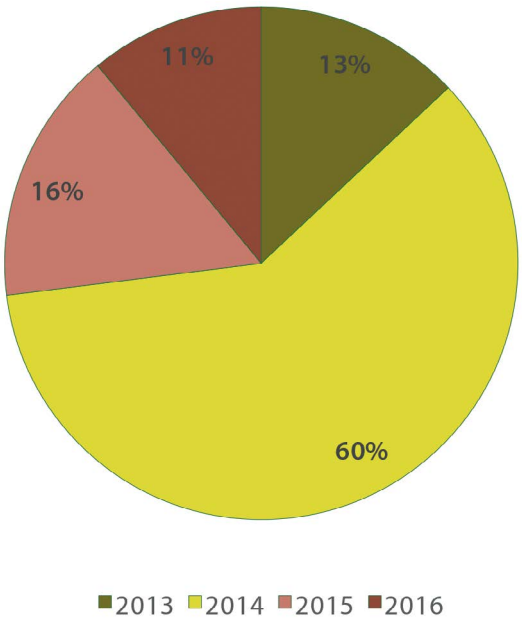
«Інформацію поширювали через ЗМІ та соціальні мережі. Додатково ми залучали учнів старших класів та викладачів. Але були такі викладачі, які не поширювали знання у школах, де вони працювали» (з інтерв'ю представника громадської організації).

Кількість повідомлень виразили умовно у відсотковому співвідношенні відповідно до певного періоду часу. Так, усього було зафіксовано 38 повідомлень. З них 50 % повідомлень було поширено у соціальних мережах регіону. Більшість повідомлень за період 2013–2016 років подано на діаграмі нижче.

Проаналізувавши отримані дані, констатуємо, що певний період у 2014 році проводилась активна інформаційно-освітня кампанія, що не мала відповідного систематичного характеру. Зменшення кількості інформаційних повідомлень упродовж 2015 року обумовлено недостатністю матеріальних ресурсів у громадської організації для самостійного проведення таких заходів. Зміна керівництва міста наприкінці 2015 року дещо активізувала інформаційний простір наступного року, але також не мала системного характеру та здебільшого містила повідомлення, що стосувалися боротьби зі стихійними звалищами та проведення загальноміських днів чистоти.

Діаграма 1.

Заходи громадських організацій м. Хорол



Джерело: Аналіз інтернет-даних.

Зараз у місті створено понад 30 ОСББ, що уклали договори на вивезення ТПВ з КП «Комунсервіс». Вказане підприємство зараз не проводить жодної інформаційної кампанії щодо роздільного збирання сміття серед жителів ОСББ. Були окремі випадки громадських обговорень

про визначення місць встановлення контейнерів для роздільного збору сміття.

Громадська організація проводила анкетування для визначення місця встановлення контейнерів для роздільного збирання ТПВ. Додатково залучали активістів до анкетування жителів міста, створення фотопідбірок, екологічних гасел тощо (з інтерв'ю представника громадської організації).

Згідно з даними опитування, що провела громадська організація «Хорольський районний осередок Всеукраїнської екологічної ліги» 2014 року, на початку впровадження роздільного збору серед жителів міста, які проживають у багатоповерхівках і де було встановлено контейнери для роздільного збору сміття, значна кількість респондентів розуміє поняття «тверді побутові відходи» – 76 % та «роздільний збір твердих побутових відходів – 67 %. Така ж кількість респондентів висловила готовність до роздільного збирання – 67 %. Проте відсутність обговорення в сім'ї питання роздільного збору (62% респондентів його не обговорювали) може свідчити про недостатню мотивацію організації цього процесу. Це підтверджує також і опитування, що проводилося серед жителів під час дослідження. На запитання «Чи збираєте Ви сміття роздільно?» більше половини респондентів відповіли негативно.

Несанкціоновані звалища у місті Хоролі.
Фото: Олег Гапон

Несанкціоновані звалища у місті Хоролі.
Фото: Олег Гапон

Бур'ян та скошена трава біля контейнерного майданчика.
Фото: Олег Гапон

Одними з причин цьому є:

- відсутність контейнерів у приватному секторі – тільки 75 % населення не охоплено роздільним збором;
- відсутність мотивації до роздільного збору сміття;
- мала кількість відходів, що спричинює незручність сортування: «все в одному невеликому пакеті».

Низьку ефективність роздільного збирання внаслідок недостатньої роботи з населенням підкреслює керівництво міста та працівники комунального підприємства:

«Починалося дуже добре, але ще багато проблем. Так, наприклад, зі збором пластикових пляшок. Контейнери дуже швидко переповнюються, тому що пляшки не стискають. Тому потрібно з населенням знову проводити роботу, починати зі шкіл», – коментує заступник міського голови.

«Несвідоме населення, слабка агітаційна кампанія», – зазначає працівник комунального підприємства.

«Інформаційна кампанія зараз майже не підтримується. Фактично призупинено освітню кампанію роздільного збору серед жителів м. Хорола. Це особливо стосується учнів шкіл, аграрного коледжу та ОСББ», – пояснив представник громадської організації. «У деяких установах міста контейнери для роздільного збору навіть було замінено на звичайні контейнери для сміття», – розповіли мешканці міста.

Проте одним із факторів, що вплинув на зниження мотивації населення до роздільного сміття, були факти змішування вже розділеного сміття комунальним підприємством. «До роботи комунального підприємства, звичайно, є багато запитань. Але найбільше турбує те, що були випадки змішування попередньо розділеного сміття», – прокоментував представник громадської організації. Цю інформацію підтвердили і працівники сміттєзвалища.

Освітні заходи серед учнів шкіл про правила поводження з ТПВ обмежені навчальними програмами та не мають загальноміської координації. Більшість містян не охоплена постійними освітніми та інформаційно-виховними заходами щодо правил поводження з ТПВ та доцільності його роздільного збору. Так, не було створено шкільних екологічних патрулів, а ті, що утворилися, найчастіше працюють декларативно. Проте більшість учнів активно долучаються до збирання відпрацьованих батарейок та кришок від пластикових пляшок.

Висновки. Через низьку результативність рекламно-інформаційних та освітньо-виховних заходів щодо роздільного збору сміття рівень екологічної свідомості населення значно не підвищився.

Відсутність постійного нагадування про доцільність та переваги роздільного збирання ТПВ призвела до зниження мотивації населення їх сортувати. Наслідком такої ситуації є і невиконання рекомендацій нормативного акту «Методика роздільного збирання побутових відходів», який безпосередньо передбачає етапи агітаційної роботи щодо безпечного в санітарно-епідемічному та екологічному плані поводження з ТПВ та свідомої участі громадськості у роздільному збиранні ТПВ, а саме етапи інформування, переконання та нагадування.

Рекомендації. Інформаційна підтримка реалізації програми повинна мати системний підхід, бути сталою та безперервною, а також охоплювати усі верстви населення.

Варто посилити адміністративну відповідальність порушників благоустрою, а до проведення освітньо-виховних заходів залучати громадські організації. Метод залучення – фінансування проведення цих заходів на конкурсних засадах.

Висновки

«Екологічна програма м. Хорола на 2010–2014 роки» в частині поводження з ТПВ здебільшого очікуваних результатів не досягла.

1. Будівництво нового полігону ТПВ у місті не завершене. Об’єкт готовий на 29,5 %. Основними причинами, що вплинули на терміни будівництва нового полігону є:
   - «розмитість» бюджетних коштів, що обмежує можливість вчасного та достатнього фінансування;
   - відсутність стратегічних програм поводження з ТПВ на національному та регіональному рівні;
   - необхідність вирішення земельних відносин із сусідніми громадами.
2. Обсяги захоронення побутових відходів кардинально не зменшились.
3. Можливо, заходи з приведення території сміттєзвалища до вимог природоохоронного законодавства частково і зменшили негативний вплив на навколишнє середовище, але аж ніяк не

зменшили об'єм відходів. Тим більше, що не передбачена утилізація вже наявних ТПВ.

4. Система роздільного збору впроваджена, але нею охоплено тільки 25 % населення міста (мешканці багатоповерхових будинків). Вона носить більше соціальний та екологічно-виховний характер, ніж економічний. Результату, поставленого Програмою щодо впровадження роздільного збору ТПВ, не досягнуто, оскільки 75 % населення міста, а саме – приватний сектор, малоповерхові будинки, магазини – ним не охоплено. Не було враховано необхідність будівництва контейнерних майданчиків для їх розміщення, що впливає на санітарний стан міста.
5. Сфера поводження з ТПВ не перетворена на самоокупну та рентабельну галузь комунального господарства.
6. Комерційні структури організували в місті збір ресурсоцінних ТПВ від населення.
7. Заходи з ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ мають позитивний ефект, але короткострокову дію. Відсутній контроль за ситуацією зі збором небезпечних відходів, їх наявністю та шляхами утилізації. Невирішене питання утилізації гілок, опалого листя, бур'яну та трави в літній період.
8. Проведення рекламно-інформаційних та освітньо-виховних заходів з екологічної освіти повинно мати системний характер та залучати різні вікові і соціальні групи населення.

Рекомендації

Незважаючи на закінчення дії Програми, для вирішення екологічних проблем міста Хорола в частині поводження з ТПВ міській владі варто зосередитися на таких моментах.

1. Розглянути питання створення об'єднаної громади, що допоможе залучити та розпорядитися фінансовими ресурсами для вирішення місцевих екологічних проблем.
2. Впроваджувати сучасні методи управління поводження із ТПВ, наприклад, міжмуніципальну систему інтегрованого поводження із ТПВ.
3. Ознайомитися із особливостями реалізації подібних програм та успішних практик в інших містах України, що дало б змогу надалі уникнути помилок.

4. Зважаючи на отримані результати Програми, розробити окрему нову програму поводження з ТПВ, врахувавши вимоги прийнятих законодавчих актів. Програма повинна мати кількісні та якісні критерії, часові індикатори її виконання та конкретних виконавців заходів.
5. Лобіювати можливість долучення до регіональних програм поводження з ТПВ.
6. Звернути увагу на причини потрапляння на сміттєзвалище невідсортованих ТПВ. Визначити ситуацію зі збиранням небезпечних відходів від населення та підприємств і шляхами їх утилізації.
7. Розглянути питання приватно-публічного партнерства у сфері поводження з ТПВ економічного стимулювання роздільного збору сміття.
8. Збільшувати територію та кількість охоплення населення роздільним збором.
9. Постійно проводити рекламно-інформаційні заходи з населенням. Інформаційна підтримка реалізації програми повинна мати системний підхід, бути сталою та безперервною, а також охоплювати усі верстви населення.
10. Посилити адміністративну відповідальність порушників благоустрою.
11. Для проведення освітньо-виховних заходів залучати громадські організації. Метод залучення – фінансування на конкурсних засадах проведення цих заходів.

Джерела

1. Екологічна програма міста Хорола на 2010–2014 роки. Затверджена рішенням 53-ї (позачергової) сесії Хорольської міської ради п’ятого скликання від 6 листопада 2009 року № 336.
2. Екологічний паспорт Полтавської області 2010–2015 рік [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/protection/protection1/poltavska (дата звернення: 16.11.2016).
3. Давайте жити як в Європі вже сьогодні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Хорольської міської ради. – Режим доступу: https://goo.gl/ysW6gG (дата звернення: 16.11.2016).

4. Звіт КП «Комунсервіс» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Хорольської міської ради. – Режим доступу: https://goo.gl/TTnhVA (дата звернення: 16.11.2016).
5. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12.
6. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12.
7. Закон України «Про житлово-комунальні послуги»[Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1875-15.
8. Закон України «Про відходи».[Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр.
9. Методика роздільного збирання побутових відходів [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1157-11.
10. Порядок проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/631-2005-п.
11. Правила експлуатації полігонів побутових відходів [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1307-10.
12. Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11.
13. ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основи проектування» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11.

Додатки

Додаток 1. Анкета для опитування місцевих мешканців

Укажіть Ваш вік:
Зазначте адресу проживання:
Соціальний стан: • школяр • студент • службовець • пенсіонер • домогосподарка • інше _____
Як Ви вважаєте, чи є в вашому населеному пункті проблема із вивозом сміття? • так • ні • не можу відповісти / не знаю
Як би Ви оцінили стан чистоти міста порівняно з тим, що було три роки тому? Чи вона: • значно покращилась • дещо покращилась • не змінилась • дещо погіршилась • значно погіршилась
Як часто вивозять сміття біля будинку, в якому Ви живете? • два рази на тиждень • раз на тиждень • раз на два тижні • інший варіант _____
Чи збираєте Ви сміття роздільно? • так • ні • раніше збирав/ла, а тепер перестав/ла • роздільно – це як?
Чому Ви перестали сортувати сміття роздільно? _____
• Якщо збираєте роздільно, то які види збираєте окремо? • папір, скло, інше сміття • папір, скло, пластик, інше сміття • пластик, папір, інше сміття • інші категорії: _____

Чи вивозять окремі види сміття різні спеціальні машини? • так • ні • інше_____
Як Ви вважаєте, наскільки проблематичний стан сміттєзвалища сьогодні? • дуже проблемний • такий самий, як і раніше • менш проблемний, аніж в останні роки • стан значно покращився • не проблемний взагалі
Окремі питання для жителів села, розташованого поруч зі сміттєзвалищем. Сміття на звалище вивозять лише спеціальні машини? • так • не бачив/ла • інше_____

Оцінювання «Програми контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки»

Автори

Юлія Бойко – депутат Хорольскої міської ради, м. Хорол, Полтавська Ообласть

Денис Ільченко – кризовий медіа-центр «Сіверський Донець», м. Сєвєродонецьк, Луганська область

Алла Ковальова – депутат Новопсковської районної ради, громадський активіст, смт Новопсков, Луганська область

Костянтин Козлов – Харківський регіональний інститут державного управління, м. Харків

Олена Берьозкіна – громадська організація «Слобожанці за краще життя», депутат ради об'єднаної громади м. Мерефа, с. Верхня Озеряна, Харківський район, Харківська область

Вступ

На сучасному етапі розвитку людської цивілізації основним принципом побудови стосунків у суспільстві має стати гуманність. Найважливішим критерієм гуманності є ставлення суспільства до тварин. Вимоги та виклики сьогодення мають за мету впровадження у системі публічного правління нових, саме гуманних, підходів у сфері захисту прав тварин. На перший план виходить організація роботи щодо забезпечення добробуту тварин та визнання їх прав.

Останнім часом у певних населених пунктах Харківської області постала проблема надмірної кількості безпритульних тварин. Враховуючи вимоги законодавства, слід наголосити, що цю проблему можна вирішити тільки законними та гуманними методами.

Реагуючи на виникнення такої проблеми на території Солоницівської селищної ради (до складу якої входять смт Солоницівка, с. Куряжанка, с. Подвірки та с. Сіряки), 28 квітня 2016 року депутатський корпус прийняв Програму «Контроль за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2016–2020 роки».

З метою вирішення проблем із безпритульними тваринами та неконтрольованою їх народжуваністю на території Солоницівської ради ініціатором Програми виступила громадська організація «Фонд розвитку громад». Програма розроблена громадською організацією «Ліга захисту тварин» за участі австрійської громадської організації «Чотири лапи».

У рамках проекту «Оцінювання публічних політик в дії», якій здійснюється трьома партнерськими громадськими організаціями: Демократичним товариством «Схід» (Польща), Інститутом соціально-економічних експертиз (Польща) та Східноукраїнським центром громадських ініціатив (Україна), група дослідників здійснила евалюацію Програми «Контроль за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2016–2020 роки».

Підставою для визначення об’єкта евалюації стала заявка депутата Солоницівської селищної ради, який відповів на оголошення про пошук політик органів місцевого самоврядування для проведення оцінювання в рамках польсько-українського проекту «Оцінювання публічних політик в дії».

У зв'язку з тим, що селищна рада смт Солоницівка відклала на невизначений термін початок реалізації «Програми контролю за утриманням домашніх тварин» (далі – Програма), у рамках проекту проведено оцінювання ex-ante. Дослідження мало відповісти на такі основні питання:

1. Наскільки вироблена Програма є логічною і когерентною?
2. Які є шанси та загрози ефективному виконанню Програми?
3. Відповідь на друге з поставлених питань вимагає дослідження більш детальних проблем:
   - які потреби мають мешканці Солоницівки у зв'язку з утриманням тварин і яких дій очікують від влади в цій сфері?
   - чи варто намагатися впроваджувати гуманне ставлення до тварин на території селищної ради?
   - що спричинило відкладення втілення в життя «Програми контролю за утриманням домашніх тварин», яка високо оцінювалася громадськістю?

Основні висновки – результати дослідження

- Проблеми бездомних тварин є спільними для всього світового співтовариства і у зоозахисників світу. Немає єдиної загальноприйнятої схеми їх вирішення.
- Програма, розроблена громадською організацією «Ліга захисту тварин», схвалена зоозахисниками Харківської області. Співпраця цієї організації з громадськими організаціями «Подаруй життя», «Разом» та «Місто» є основою для впровадження аналогічних програм у Харківській області. Наразі цей процес активно проходить у м. Первомайську.
- Програма передбачає комплекс послідовних дій, причому якщо на якомусь етапі є недоробки або пункт програми не є виконаним, то це ставить під загрозу успіх виконання всієї програми або її частини.
- Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження» встановлено правові норми у сфері поводження з тваринами. Статтею 24 цього Закону передбачено наявність місцевих програм регулювання чисельності тварин у населених пунктах, що обумовлює правомірність цієї Програми.
- Комплекс дій, передбачених Програмою, знаходить підтримку у більшості опитаних ветеринарів (невелика їх частка вважає доцільним вилучати з місця існування бездомних тварин до притулків).
- Програма відзначена зоозахисними організаціями як добре розроблений інструмент для вирішення проблеми.
- Всі групи населення, навіть ті люди, які випробували на собі агресію собак, позитивно сприймають методи вирішення проблем з тваринами, зазначені у Програмі, абсолютною більшістю виступають тільки за гуманні способи вирішення проблеми бездомних тварин і готові допомагати владі в реалізації Програми.
- Дослідження когерентності Програми показало, що вона збалансована, відповідає вимогам нормативних актів на цю тему, схвалена в цілому фахівцями (зоозахисниками Харківщини і ветеринарами) та відповідає менталітету населення (що з’ясувалося під час спілкування з жителями Солоницівки.

До загроз, які можуть зробити Програму неуспішною, належать такі.

1. Недостатнє знання населенням правил утримання тварин або небажання їх виконувати (низька свідомість населення).
2. Недостатня вмотивованість влади у реалізації Програми.
3. Нестача коштів для фінансування Програми (дорогі послуги ветеринарів, дорогі препарати, інфляція).
4. Затягування термінів стерилізації тварин під час виконання заходів Програми, що нівелює успіх за рахунок поповнення новим бездомним потомством.

Характеристика предмета дослідження

Нормативно-правове забезпечення реалізації Програми

Проблема захисту прав тварин є актуальною і для світового співтовариства в цілому, і для України зокрема. Вирішення цієї проблеми належить до однієї з найважливіших внутрішніх функцій держави. Особливо гостро проблема контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами постає перед органами місцевого самоврядування. Цей факт обумовлює прийняття на місцевому рівні програм, що спрямовані на:

- здійснення контролю за утриманням та чисельністю домашніх тварин, які мають власників;
- зменшення кількості безпритульних тварин гуманними методами, а саме – методом біостерилізації, відповідно до ст. 16 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження»;
- створення комфортних і таких, що виключають жорстокість, умов для життя людей та гуманного середовища для існування тварин;
- зниження соціальної напруги і рівня конфліктогенності, викликаних ситуацією з безпритульними тваринами, запобігання поширенню жорстокості;
- впровадження у суспільну свідомість стандартів гуманного ставлення до живих істот і шанобливого ставлення до життя як цінності.

Створення, реалізацію та, власне, евалюацію відповідних програм не може бути здійснено у повному обсязі, без аналізу нормативно-правого забезпечення вирішення проблеми захисту прав тварин.

Одним із перших документів у світовій практиці, що регламентують діяльність у сфері захисту прав тварин, була Всесвітня декларація прав тварин (Universal Declaration of Animal Rights), прийнята Міжнародною лігою прав тварин 23 вересня 1977 року в Лондоні (оголошено 15 жовтня 1978 року в штабі ЮНЕСКО в Парижі. Текст переглянутий Міжнародною Лігою Прав тварин у 1989 року, представлений Генеральному директорові ЮНЕСКО і оприлюднений 1990 року) [1].

У Преамбулі декларації наголос зроблено на тому, що:

- життя – єдине, всі живі істоти мають єдиний початок і їх поділ відбувся у ході еволюції видів;
- всі живі істоти мають свої природні права, і будь-яка тварина, що має нервову систему, має особливі права;
- неповага або навіть просте ігнорування цих природних прав завдають великої шкоди природі і приводять людину до скоєння злочинів проти тварин;
- співіснування видів передбачає визнання людським видом права на життя інших видів живих істот;
- повага тварин людиною є невід'ємною від поваги людини людиною [1].

У міжнародному нормативно-правовому полі можемо знайти ще певну кількість конвенцій (деякі з них ратифіковані Україною, деякі – ні), що спрямовані на захист прав тварин, а саме:

- Європейська конвенція про захист тварин під час міжнародних перевезень (не ратифікована Україною);
- Європейська конвенція щодо захисту хребетних тварин, що використовуються для дослідних та інших наукових цілей (не ратифікована Україною);
- Європейська конвенція про захист домашніх тварин (ратифікована Україною 18.09.2013 року);
- Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (ратифікована Україною 14.05.1999 року);
- Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (ратифікована Україною 19.03.1999 року);
- Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (ратифікована Україною 29.10.1996 року).

Міжнародне нормативно-правове підґрунтя стало відправним пунктом для українських законотворців, а результатом їхньої діяльності стало прийняття Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» № 3447-IV від 21.02.2006 року [8].

Ми погоджуємося з тим, що прийняття цього Закону «означає перший крок назустріч становленню в Україні по-справжньому гуманного і цивілізованого суспільства. Це один із перших кроків на тривалому шляху до європейської інтеграції, основним змістом якого мають бути

не тільки правова й інституціональна складова, але й зміни в менталітеті. Прийняття закону відбиває якісне зрушення в громадській свідомості, коли проблема захисту тварин від жорстокого поводження переходить до розряду соціально значимих» [9].

Перш ніж перейти до аналізу основних положень вищезазначеного Закону України, слід наголосити, що у його основу було покладено не тільки міжнародну нормативно-правову базу, але й положення Конституції України, ст. 66 якої зазначає: «Кожен зобов'язаний не завдавати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки» [10].

Отже, Закон спрямований на захист від страждань і загибелі тварин унаслідок жорстокого поводження з ними, захист їх природних прав та укріплення моральності й гуманності суспільства. Тобто визначається базовий принцип – наявність природних прав у тварин.

Закон закріплює значну кількість термінів: домашні тварини, безпритульні тварини, жорстоке умертвіння тварин, біостерилізація, жорстоке поводження з тваринами, притулки для тварин тощо. Також закріплюється пріоритет біостерилізації, або низку гуманних методів, для регулювання чисельності диких тварин і тварин, що не утримуються людьми, але вони перебувають в умовах, повністю або частково створюваних діяльністю людини. Також Законом визначається самостійний правовий статус притулку для безпритульних тварин.

Варто зазначити, що Законом також регулюються особливості права власності та інших речових прав на тварин, визначаються умови угод, предметом яких є тварини, передбачається створення притулків для тварин, наводяться правила поводження з домашніми тваринами та з тваринами, що не утримуються людиною, але перебувають в умовах, повністю або частково створюваних діяльністю людини [8].

Законом забороняється пропаганда жорстокого поводження з тваринами, заклики до жорстокого поводження з ними, а також пропаганда мисливства в системі дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної і вищої освіти. Також забороняється використання в розважальних або комерційних цілях матеріалів, що демонструють жорстоке поводження з тваринами [8].

Ст. 18 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» встановлює загальні правила поводження з тваринами, що виключають жорстокість, а ст. 22 конкретизує правила поводження, що виключають жорстокість власне з домашніми тваринами [8].

Реалізацію державної політики у сфері захисту тварин від жорстокого поводження забезпечує Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади.

Окрім базового Закону нормативно-правове регулювання захисту тварин від жорстокого поводження здійснюється також законами України «Про тваринний світ» [11], «Про охорону навколишнього природного середовища» [12], «Про ветеринарну медицину» [13], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [14], «Про захист населення від інфекційних хвороб» [15] та іншими нормативно-правовими актами.

Законом України «Про тваринний світ» [11] регулюються відносини у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, об'єкти якого перебувають у стані природної волі, у напіввільних умовах чи в неволі, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [12] встановлює основні засади у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних природних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Закон України «Про ветеринарну медицину» визначає поняття та зміст ветеринарної медицини в Україні, а також державне управління у цій сфері. Серед основних завдань закону, які передбачені ст. 3 – захист благополуччя тварин шляхом забезпечення гуманного ставлення до них протягом усього їхнього життя [13].

Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» регулює суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, визначає відповідні права й обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні [14].

Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів

виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, встановлює права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб [15].

Окремим рядком зупинимося на відповідальності за жорстоке поводження з тваринами.

Отже, ст. 89 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено, що «жорстоке поводження з тваринами, їх мордування або вчинення інших дій, що призвели до їх мучення, каліцтва чи загибелі, – тягнуть за собою накладення штрафу від дев'яти до двадцяти одного неоподатковуваного мінімуму доходів громадян» [16].

Своєю чергою Кримінальний Кодекс України передбачає кримінальну відповідальність за жорстоке поводження з тваринами. Зокрема, у ст. 299 наголошується, що «знущання над тваринами, що належать до хребетних, вчинене із застосуванням жорстоких методів або з хуліганських мотивів, а також нацькування тварин одна на одну, вчинене з хуліганських чи корисливих мотивів, караються штрафом або арештом на строк до шести місяців. Ті самі дії, вчинені у присутності малолітнього, – караються штрафом до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років» [17].

Створена в Україні нормативно-правова база дає право зазначити, що стосунки між людьми та тваринами перейшли на новий, більш якісний рівень. Гуманність та цивілізованість стають запорукою таких стосунків.

Характеристика предмета дослідження

Прийнята 2016 року Солоницівською селищною радою Програма «Контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки» повністю відповідає нормативно-правовій базі України у цій сфері та є предметом нашого дослідження.

У межах реалізації Програми планується:

- скорочення чисельності безпритульних тварин до прийнятного для цього населеного пункту мінімуму;
- стерилізація (що призведе до зменшення рівня агресивності серед тварин) та вакцинація всіх безпритульних тварин, які також є природними прикордонниками та охороняють населені пункти від проникнення диких тварин (природного вогнища сказу);
- отримання тваринами опікунів, які будуть слідкувати за щорічною їх вакцинацією та регулярною обробкою від паразитів;
- кліпсування безпритульних тварин та жетонування домашніх, що дасть можливість їх ідентифіковувати;
- формування гуманного ставлення до тварин;
- надання можливості пільгової стерилізації власникам домашніх тварин, що забезпечить стійку мінімальну кількість безпритульних тварин в населеному пункті, оскільки не буде зайвого приплоду домашніх тварин.

Слід наголосити, що Програма визначає основні засади гуманного утримання та поводження із тваринами на території Солоницівської селищної ради Дергачівського району Харківської області; правові, економічні та організаційні засади діяльності юридичних та фізичних осіб у сфері утримання та поводження з тваринами.

Термін реалізації Програми складає 4 роки – з 2016 по 2020 рік. Оскільки метод біостерилізації є єдиним законним і гуманним методом регулювання чисельності безпритульних тварин (який також сприяє вихованню гуманного ставлення до тварин, формуванню здорового суспільства і розумінню цінності життя), Програма передбачає беззаперечне фінансування саме цього напряму вирішення проблеми (табл. 1).

Таблиця 1.

Прогнозовані розрахунки видатків на стерилізацію собак в рамках Програми

Прогнозовані видатки на стерилізацію собак в рамках Програми	**РАЗОМ**	**II півр. 2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Орієнтовні обсяги фінансування (грн)	293 000	33 000	65 000	65 000	65 000	65 000

Джерело: Солоницівська селищна рада.

Програма вирішує такі потреби мешканців Солоницівської селищної ради.

1. Велика кількість бездоглядних собак.
2. Збільшення кількості безпритульних тварин.
3. Захворювання на сказ.
4. Поява конфліктних ситуацій між власниками тварин та пересічними громадянами.
5. Страждання тварин, що спричинене неналежним доглядом за ними.

Узагалі Програма відповідає загальноприйнятій практиці складання паспортів під час розробки програм органів місцевого самоврядування (табл. 2).

Таблиця 2.

Паспорт Програми

1.	Ініціатор розроблення Програми	Громадська організація «Фонд розвитку громад»
2.	Підстава Закони України «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про тваринний світ», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», стандартах і директивах Міжнародного Епізоотичного Бюро (OIE) 2009 року, рекомендації Міжнародної коаліції по регулюванню чисельності тварин-компаньйонів (ICAM Coalition) 2007 року	
3.	Розробник програми	Громадська організація «Ліга допомоги тваринам»
4.	Головний розпорядник коштів	Солоницівська селищна рада
5.	Відповідальний виконавець програми	Солоницівська селищна рада
6.	Термін реалізації програми	2016–2020 роки
7.	Перелік бюджетів, що залучені до виконання програми	Місцевий бюджет та інші джерела фінансування, не заборонені чинним законодавством України
8.	Загальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, всього	293 000 грн
9.	Основні джерела фінансування Програми	Кошти місцевого бюджету

Кінцевим результатом реалізації Програми має стати ефективний контроль над утриманням домашніх тварин і зменшення чисельності безпритульних тварин у смт Солоницівка Дергачівського району Харківської області гуманними методами, зниження соціальної напруги і рівня конфліктогенності, викликаних ситуацією з безпритульними тваринами, запобігання поширенню жорстокості та впровадження в суспільну свідомість стандартів гуманного ставлення до живих істот і шанобливого ставлення до життя як цінності.

Реконструкція теорії Програми

У рамках оцінювання проведено відтворення теорії програми. Модель теорії зображено на схемі, нижче описано основні елементи цієї схеми.

Схема 1.

Модель теорії програми

Основна проблема, яку повинна вирішити Програма, сформульована так: підвищена конфліктогенність у громаді через неконтрольовану кількість безпритульних тварин на території Солоницівської селищної ради і недотримання власниками тварин (собак і кішок) правил їх утримання.

Складові частини матриці розкривають всі аспекти, які мають бути присутніми, а також можуть проявитися в процесі вирішення проблеми.

Ресурси

- кошти бюджету селища;
- кошти районного, обласного, державного бюджетів;
- гранти;
- добровільні внески місцевого населення;
- волонтери;

- опікуни;
- місцеві мешканці;
- тварини;
- медіа;
- громадські організації, які займаються захистом прав тварин;
- обласна ветеринарна аптека;
- вакцини, кліпси;
- ветеринари.

Дії

- Масова стерилізація безпритульних тварин.
- Проведення вакцинації та обробки від паразитів.
- Пільгова стерилізація домашніх тварин малозабезпечених громадян.
- Кліпсування безпритульних тварин.
- Пропаганда серед населення стерилізації, вакцинації, реєстрації та неприпустимість викидання домашніх тварин.
- Реєстрація домашніх тварин (жетони).
- Контроль за дотриманням правил утримання тварин.
- Контроль за дотриманням Закону України «Про захист тварин»
- Залучення волонтерів (опікунів тварин).
- Інформаційна-просвітницька робота серед населення щодо поводження з домашніми тваринами та виховання гуманного ставлення до тварин.
- Співпраця та координація дій із суміжними громадами (селищна ради видає звернення до суміжних рад).
- Облаштування майданчиків для вигулу собак у належних місцях, забезпечення їх урнами для збору екскрементів.

Чинники успіху

- Індивідуальна ініціативність місцевих мешканців.
- Систематичність дій.
- Якісні вакцини, препарати для процедур.
- Професіоналізм ветеринарів.
- Вміло створений агітаційний матеріал: цікаві лекції, листівки, що впадають в око, бесіди зі школярами з урахуванням особливостей вікової категорії.
- Залучення місцевих громадських організацій.

- Відповідальне ставлення місцевої влади.
- Зацікавленість суміжних громад.

Чинники ризику

- Неконтрольована міграція тварин.
- Нестабільність курсу валют.
- Велика кількість тварин.
- Затягування строків стерилізації тварин.
- Неможливість знайти охочих стати опікунами.
- Брак свідомості у опікунів тварин, неналежне виконання обов'язків.
- Відсутність у ветеринарів всіх необхідних препаратів і засобів для здійснення стерилізації і вакцинації, відсутність облаштованого приміщення для здійснення операцій.
- Неякісні ліки і засоби для операцій та санітарної обробки тварин.
- Просвітницька робота проведена без ентузіазму через відсутність відповідних знань і навичок у волонтерів та організаторів (депутатів та місцевої влади) у проведенні інформаційної кампанії та зацікавленні людей.
- Невмотивованість місцевого населення.
- Нераціональне використання коштів.
- Відсутність повного взаєморозуміння з власниками тварин через недостатню кількість створених та облаштованих місць та зон для вигулу, створення напруги у суспільстві через вигул собак господарями на повідку в громадських місцях.

Короткострокові ефекти

- Зменшення напруги серед місцевого населення.
- Зменшення кількості хворих та агресивних тварин.
- Гуманне ставлення до тварин.

Довгострокові ефекти

- Зменшення кількості безпритульних тварин.
- Зменшення випадків безконтрольного вигулу домашніх тварин.
- Зменшення конфліктогенності у громаді.
- Підвищення рівня безпеки в селищі.
- Підвищення відповідальності.

Методологія дослідження

Початок реалізації Програми на стадії її затвердження було заплановано на 16 серпня 2016 року, однак через низку причин реалізацію програми відклали на невизначений термін. Станом на 31 жовтня 2016 року Програма не перейшла до стадії впровадження. Тому дослідники були вимушені змінити підхід до процесу оцінювання з запланованої ex-post евалюації (перевірка результатів) на ex-ante (прогноз результатів).

Основні питання, на які відповідає дослідження:

1. Наскільки вироблена Програма є логічною і когерентною?
2. Які є шанси та загрози ефективному виконанню Програми?

Відповідь на друге з поставлених питань вимагало дослідження більш детальних проблем.

- Які є потреби мешканців Солоніцівки у зв'язку з утриманням тварин і чого громада очікує в цій сфері від влади?
- Чи варто намагатися впроваджувати гуманне ставлення до тварин на території селищної ради?
- Що спричинило відкладення втілення в життя «Програми контролю за утриманням домашніх тварин», яка високо оцінювалася громадськістю?

Відповідно до теорії Програми розроблено план оцінювання. Було заплановано інтерв'ю з такими цільовими групами: мешканці, що постраждали від укусів собак; мешканці, що є власниками собак; мешканці, які добровільно надають допомогу бездомним тваринам; «просто жителі», представники влади, представники місцевої громадської організації, представники зоозахисних організацій і ветеринари.

У рамках евалюації Програми було задіяно різні підходи до відбору та аналізу даних. Після детального аналізу дослідниками було обрано метод індивідуального інтерв'ю.

Під час проведеного дослідження було проведено 27 інтерв'ю у м. Харкові та смт Солоницівка 5–15 жовтня 2016 року.

Таблиця 3.

Кількість інтерв'ю в категоріях респондентів

Групи респондентів	**Кількість**	**Місце та дата проведення інтерв'ю**
Селищний голова	1	смт Солоницівка, 06.10
Депутат селищної ради	1	смт Солоницівка, 07.10
Представник місцевої громадської організації, ініціатор програми	1	смт Солоницівка, 07.10
Представник місцевого медіа	1	смт Солоницівка, 08.10
Пересічні мешканці	4	смт Солоницівка, 05.10–08.10
Власники тварин	4	смт Солоницівка, 05.10–08.10
Постраждалі від укусів тварин	4	смт Солоницівка, 05.10–08.10
Опікуни	4	смт Солоницівка, 04.10
Представники ветклінік	4	м. Харків, 03.10–07.10
Представники громадських організацій із захисту прав тварин	2	м. Харків, 10.10–13.10
Представник собачого притулку	1	м. Харків, 15.10
Всього	27	

Проведено також аналіз внутрішньої узгодженості Програми та вивчено нормативно-правову базу, пов'язану з утриманням домашніх тварин. Використанно такі джерела: місцеве телебачення, інтернет-ресурси, медична статистика, що доповнило аналіз даними і зробило його більш повним.

Схема 2.

Тріангуляція джерел інформації

Презентація результатів дослідження

Дослідження виявило, що після затвердження Програми на сесії практичних дій селищна рада Солоницівки більше не проводила. Наша група спільно виокремила три дослідницькі питання, розкриття яких, на думку учасників дослідження, дає можливість прояснити, наскільки реальним є виконання Програми на території Солоницівської селищної ради, чи є програма логічною і когерентною. Група також проаналізувала, що стало причиною затягування старту програми.

Які потреби і очікування жителів до влади у сфері тварин

Під час проведеного дослідження ми виявили такі потреби та очікування місцевих жителів до влади у сфері безпритульних та залишених без нагляду тварин:

- потреба у безпеці, яка пов’язана з тваринами (чи почуваються жителі селища безпечно стосовно тварин, які бігають вулицями);
- очікування щодо вирішення владою питання зменшення кількості безпритульних тварин;

- сподівання щодо застосування владою допустимих методів зменшення кількості тварин;
- очікування щодо вирішення владою притягнення до відповідальності недобросовісних власників тварин;
- сподівання стосовно створення спеціальних місць вигулу тварин.

Оцінка безпеки жителів селища, стосовно ситуації з тваринами, що бігають вулицями

Як показало проведене дослідження, серед місцевих жителів немає однозначної позиції стосовно оцінки безпечності ситуації, пов'язаної з тваринами. Частина опитаних не вбачає проблеми у бродячих собаках і безпечно себе почуває, причому окремі респонденти зазначили, що така проблема була років 10 тому, а сьогодні кількість безпритульних тварин незначна і не становить небезпеки (не викликає напруги) для мешканців Солоницівки.

> *«Я вважаю, що у нас такої проблеми немає, може є 3–4 собаки, вони тут бігають, але ще нікого не покусали, нікому не заважають. Може для когось це погано, коли бігають собаки вулицями, але не для мене».*

А втім, більша частина респондентів оцінила ситуацію з бездомними тваринами в смт Солоницівка як катастрофічну. Вони відчувають постійну напругу, небезпеку для себе та своїх рідних, особливо дітей, і вважають нагальним вжиття заходів щодо регуляції і контролю кількості бездомних тварин.

> *«Багато проблем із безпритульними тваринами, котрі щоденно нападають на людей, часті випадки укусів. Неможливо гуляти з дитиною, розноситься сміття. Немає вакцин від сказу…»*

Усі респонденти – учасники дослідження знають про випадки нападів, а четверо особисто постраждали від нападів безпритульних тварин. Окремі постраждалі зверталися зі скаргами до місцевої влади.

Результати дослідження показали, що більшість респондентів вважають винними у причинах виникнення конфліктів саме бездомних тварин, а тому не вбачають напруження між мешканцями і власниками.

«Я не чула про проблеми з домашніми тваринами. Дуже негативно ставлюся до окремих мешканців, які підгодовують собак. Забери до себе додому, там і годуй».

Лише троє місцевих жителів негативно висловилися щодо власників домашніх тварин і вважають джерелом небезпеки саме домашні тварини. Серед постраждалих від нападів тварин тільки один респондент став жертвою неконтрольованої домашньої собаки, інші сказали, що на них нападали бездомні пси.

Стурбованість серед місцевих жителів викликає той факт, що велика кількість безпритульних або залишених без нагляду собак постійно скупчується у дворах багатоповерхівок, біля контейнерів для сміття, розносячи відходи селищем.

«Літом у нас вікна відчинені, внизу сміттєві баки, і собаки там збираються, ричать, виють, спати не дають, сміття по всьому селищу розносять. Це викликає сильне роздратування, радше навіть гнів».

Необхідно підкреслити, що згідно з проведеними з мешканцями інтерв'ю, відчувати себе безпечно поряд із тваринами, що безконтрольно бігають вулицями, заважає:

- велика кількість безпритульних тварин на вулицях селища;
- агресивна поведінка бездомних собак;
- систематичні випадки нападів зграй собак на людей;
- випадки укусів людей;
- порушення санітарних норм і чистоти тваринами, що риються у контейнерах зі сміттям;
- недотримання власниками правил утримання домашніх тварин;
- випадки підгодовування вуличних тварин окремими місцевими жителями;
- недостатня робота місцевої влади із врегулювання проблеми великої кількості бродячих тварин.

А втім, частина представників місцевої влади не вважає цю проблему нині гострою та актуальною, віддаючи пріоритет вирішенню питань, що стосуються майбутнього об'єднання громад та соціально-економічного розвитку. Варто додати, що вони добре володіють

даними про кількість безпритульних тварин у Солоницівці, оцінивши її на близьку до 400.

Під час інтерв'ю представник влади зазначив, що селищна рада підтримала прийняття Програми із врегулювання кількості безпритульних тварин та виділила 2016 року на її виконання 68 тис. грн, що дозволило б охопити вакцинацією та стерилізацією близько 100 безпритульних тварин. Однак у самій Програмі (розділ «Прогнозовані розрахунки видатків на реалізацію») на 2016 рік закладено кошти в розмірі 33 тис. грн.

На думку одного з наших респондентів, представника влади, напади безпритульних собак здебільшого наносять психологічну шкоду; кусають найчастіше собаки не бездомні, а залишені без нагляду господарями. Він не заперечив, однак, що мешканці скаржаться на напади собак. На прохання інтерв'юера озвучити статистику нещасних випадків, пов'язаних із нападами тварин на людей, представник влади зателефонував до місцевої поліклініки і оприлюднив офіційну статистику медичного закладу за минулий рік: серед 20 випадків, коли місцеві жителі стали жертвами укусів і звернулись до місцевої лікарні, 14 собак мали господарів.

Селищний голова був єдиним із учасників інтерв'ю, хто реально оцінив, що джерело загрози безпеці місцевих жителів – це домашні тварини, господарі яких ігнорують правила їх утримання. Тому, як зазначив представник влади, у селищній раді розроблено Правила благоустрою, якими передбачено систему штрафів для недобросовісних власників тварин. Виконавчий комітет сільської ради складає адміністративні протоколи на таких власників, але низька сума штрафів не дозволяє ефективно впливати на порушників таких правил.

Велику пересторогу у представника влади викликає той факт, що в місцевій лікарні немає вакцин проти сказу, а це дуже ускладнює надання необхідної медичної допомоги постраждалим. Варто зауважити, що ця проблема є актуальною для України загалом.

Зовсім протилежною є оцінка безпеки мешканців селища з погляду місцевого депутата селищної ради, яка наголошує на тому, що ця проблема є надзвичайно гострою і актуальною, оскільки до неї постійно звертаються виборці зі скаргами на велику кількість безпритульних тварин.

«Дуже багато скарг, дуже багато дітей, котрих покусали собаки. До мене неодноразово зверталися мої виборці, до депутатів, до голови, підписи ось у мене. За минулий рік у нас покусано 14 дітей. І це тільки ті, що зверталися до нашої лікарні, а багато постраждалих їхали відразу до Харкова. Хлопчика трирічного місяць тому мама відправила по морозиво, собаки трохи не розірвали, п'ятеро собак напало безпритульних, чоловік палицею ледве відбив їх від дитини».

Окрім того, респондентка також стурбована відсутністю вакцин проти сказу у медичних установах. Депутатка неодноразово сама була свідком нападів тварин на людей, окрім того, нещодавно до неї надійшла колективна скарга жителів 100-квартирного будинку щодо необхідності прийняття рішучих дій стосовно ситуації з безпритульними тваринами.

Люди скаржаться на постійні напади тварин, розкидане сміття, антисанітарію та гучний гавкіт, оскільки бездомні собаки постійно риються у сміттєвих контейнерах, що встановлені у дворах багатоповерхівок. Пані вважає своєчасним і правильним прийняття Програми, підкреслює, що всі депутати одноголосно підтримали її впровадження на селищній сесії, але боїться, що перешкодами можуть стати проблеми фінансування заходів програми та недостатня вмотивованість очільника селищної ради.

Депутатка не знає про випадки нападів собак, які мають власника, і не вбачає для місцевих мешканців небезпеки у неконтрольованій кількості домашніх тварин, що бігають без нагляду. Проте, як зазначалось вище, офіційна статистика укусів підтверджує протилежне.

Критичною є оцінка безпеки мешканців селища з погляду представника місцевої громадської організація «Фонд розвитку громад», ініціатора впровадження програми «Контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки».

Громадська організація створена в березні 2016 року і за незначний період свого існування внесла пропозицію щодо прийняття трьох соціально важливих програм, які прийняті сесією місцевої ради і перебувають на етапі впровадження.

Інтерв'ю з місцевими жителями довели, що частина респондентів знає про діяльність цієї організації передусім як ініціатора розробки Програми зменшення чисельності безпритульних тварин гуманними методами, і підтримують її діяльність. Селищний голова вважає громадську організацію «Фонд розвитку громад» єдиною в селищній раді, яка займається вирішенням актуальних для громади питань разом з місцевим населенням і владою.

Представник громадської організації вважає прийняття Програми на території Солоницівської селищної ради актуальним і своєчасним, оскільки у результаті її реалізації планується скорочення чисельності безпритульних тварин до прийнятного для цього населеного пункту мінімуму.

Згідно з Програмою, всіх безпритульних тварин, котрі є також прикордонниками, що охороняють населені пункти від проникнення диких тварин (природнього вогнища сказу), буде стерилізовано та вакциновано. Їм також знайдуть опікунів, які будуть слідкувати за їх щорічною вакцинацією та регулярною обробкою від паразитів. Безпритульні собаки матимуть кліпси, а домашні – жетони на нашийниках, за якими їх можна буде ідентифіковувати. Стерилізовані тварини не будуть агресивними.

> *«Проблема існує, є скарги від місцевих жителів. Велика кількість безпритульних тварин – це проблема безпеки мешканців. Собаки нападають, можуть укусити, риються у смітниках, це призводить до антисанітарії. Є люди, які підгодовують собак і цим викликають гнів постраждалих»*

Автор цієї цитати є власником собаки. Він не володіє інформацією про випадки нападу на людей домашніх собак і вважає, що напруги між власниками тварин та іншими мешканцями немає.

Очікування місцевих жителів від упровадження програми

Більшість осіб, з якими ми говорили під час проведення дослідження, висловили думку про те, що відповідальною за вирішення проблеми є місцева влада. Причому всі респонденти визначили роботу місцевої влади в цьому напрямку як недостатню. Місцева депутатка зауважила, що її неодноразові звернення і до голови, і до керівника

місцевого комунального підприємства залишалися поза увагою. Вона неодноразово просила вжити дієвих заходів щодо вирішення питання великої кількості бродячих тварин, привозила із Харкова листівки і адреси відповідних фірм, але не знайшла підтримки.

Місцеве населення здебільшого не знає про розробку і впровадження «Програми контролю за утриманням домашніх тварин (…)» місцевою владою, проте всі опитані позитивно оцінили наявність такої програми. Також мешканці Солоницівки стверджують, що успішне впровадження такої програми збільшить рівень довіри до влади.

«Я нічого не чула про таку програму. В який спосіб вони це роблять? Якщо стерилізують, то підтримую, а якщо усипити хочуть, то негативно. Особисто для мене це підвищує довіру до влади».

«Не чув, але вважаю, що це – правильна програма. Але навіть якщо собака чимось уже хворіє, сказом, наприклад, то в жодному разі не вбивати. Щеплення потрібно робити, якщо це передбачено програмою, з мого боку довіра до влади підвищиться».

Дуже виразно прослідковувались очікування місцевих жителів щодо методів скорочення чисельності безпритульних тварин. Більшість респондентів наполягає, що регулювання кількості тварин має відбуватися тільки гуманними методами, вважає найбільш ефективним способом створення притулку для бездомних тварин, оскільки в такий спосіб можна вирішити проблему годівлі тварин. Вони категорично проти усипляння і відстрілу. Варто зауважити, що навіть серед постраждалих від нападів більшість категорично не сприймає методи фізичного знищення тварин.

«Я за таку програму, якщо вона передбачає гуманні методи: створення притулків, стерилізацію, у жодному разі не усипляння і не відстрілювання».

«Не сприймаю насильницьких методів. Не думаю, що треба обов'язково їх стерилізувати. Якщо тварина живе у середовищі людей, звикає до людей, вона не має бути агресивною».

Більшість респондентів, дізнавшись про програму, зголошувалися допомагати місцевій владі її впроваджувати, при цьому були готові брати на себе функції опікунів і допомагати фінансово. Одна з місцевих жительок, яка сама є власницею шести кішок і трьох собак, розповіла, що вони з колегами нещодавно власним коштом стерилізували і вакцинували безпритульну собаку, що мешкає біля офісу. Тепер шукають їй господаря.

Лише двоє респондентів вважають, що тільки фізичне знищення тварин буде ефективним способом вирішення проблеми. При цьому вони не чули, що сучасне законодавство України забороняє жорстоке поводження з тваринами.

Аналіз інтерв'ю місцевих жителів дозволяє визначити певні сподівання щодо посилення відповідальності власників тварин. Майже всі опитані вважають, що власники повинні дотримуватись правил утримання тварин і бути повністю відповідальними за своїх підопічних. Обов'язковими умовами утримання тварин опитані назвали такі:

- недопустимість відпускати собаку у вільний вигул;
- обов'язкова вакцинація;
- дотримання санітарних норм (прибирання за тваринами);
- вигул у спеціальних місцях із повідком та намордником;
- недопустимість викидання потомства тварин на вулицю або фізичного знищення.

Окрім того, всі учасники інтерв'ю, які були власниками тварин, а також депутат та представник громадської організації «Фонд розвитку громад», які теж мають домашніх тварин, стверджують, що повністю дотримуються вищеперерахованих умов.

> *«У мене приватний будинок, великий двір. Тварини гуляють тільки у дворі, собаки сидять у вольєрах. Усім робимо щеплення».*

Усі опитані сказали, що у випадках агресивної поведінки домашніх тварин відповідальність повністю лежить на власникові:

> *«Якщо собака безпритульна, знайти винуватого важко. А якщо є господар, то треба дотримуватися правил, не відпускати собаку, виховувати її. А тварина не винувата».*

Більшість опитаних сподіваються, що місцева влада зможе посилити контроль за притягненням до відповідальності недобросовісних власників тварин. Респонденти здебільшого пропонували владі ввести більш жорстку систему штрафів за порушення правил утримання тварин.

Досить чітко прослідковувалося, що місцеві жителі очікують від влади створення спеціальних місць для вигулу собак. Усі респонденти зазначили, що таких місць у селищі немає, а це призводить до того, що собак вигулюють або в місцевому парку, або на стадіоні, що створює певні незручності і порушує санітарно-гігієнічні норми. А втім, облаштування спеціальних майданчиків дозволило б вирішити таку проблему:

> *«Це було б дуже добре, у нас поряд сосновий ліс, там спорудити такі площалки, це і безпечно, і недорого».*

Проте представник влади і місцевий депутат не вбачають необхідності у створенні таких місць для вигулу, аргументуючи свій погляд тим, що поряд є траса і лісопосадки.

Висновки:

- Ситуація з тваринами, що без нагляду бігають вулицями селища, загрожує безпеці місцевих жителів. Дієвим механізмом посилення такої безпеки має стати впровадження місцевою владою програми «Контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки». Програма, на думку мешканців, має правильний підхід до вирішення проблеми, а тому її втілення є надзвичайно актуальним.
- Впровадження і реалізація програми мають виправдати очікування місцевих жителів щодо змешення кількості безпритульних та залишених без нагляду тварин.
- Регулювання чисельності тварин повинно відбуватись виключно гуманними методами. Ідеальним варіантом могло б стати створення притулку для бездомних тварин.
- Місцева влада повинна посилити контроль за притягненням до відповідальності недобросовісних власників тварин та забезпечити дотримання власниками тварин системи правил їх утримання.

- Підвищити рівень безпеки місцевих жителів та покращити санітарно-гігієнічні умови селищна рада може шляхом створення спеціально облаштованих місць для вигулу тварин.
- Підтримка заходів, що зазначені у програмі, мешканцями Солоницівки, їхнє бажання співпрацювати з владою у питанні вирішення проблем тварин закладає підвалини для ефективного виконання програми.

Чи варто намагатися запроваджувати гуманне ставлення до тварин на території селищної ради?

Основною установкою програми є впровадження в життя гуманних методів вирішення проблем тварин. У цьому розділі розглянуто, наскільки близька тема гуманного ставлення до тварин менталітету жителів, та які передумови є у суспільстві, в тому числі у жителів смт Солоницівка, щодо готовності впровадження подібних програм. Також є необхідність краще зрозуміти життєздатність програми, як і те, чи є вона когерентною і логічною.

Як питання гуманного ставлення до тварин вписується в тему дослідження?

Упродовж багатьох років одним із важливих критеріїв належності до розвинутої цивілізації є ставлення суспільства до тварин.

На території смт Солоницівка Дергачівського району Харківської області домашні тварини, за даними місцевої громадської організації, проживають майже в кожному приватному подвір'ї і в частині квартир.

Утримання домашніх улюбленців є природним для людей, однак якщо мешканці не усвідомлюють, що при цьому вони несуть відповідальність за вихованців і не дотримуються правил, то таке ставлення спичиняє появу бездомних тварин, а потім і проблему некотрольованого їх розмноження.

Як з'ясувалося під час дослідження, першим кроком до розробки Програми стала ситуація вилову на території селища тварин, яких мешканці заборонили вивезти, при цьому зоозахисники примусили представників ФОП їх випустити. Це свідчить про те, що гуманний підхід знаходить підтримку у місцевих жителів.

Програма ввібрала в себе сучасне бачення зоозахисників щодо вирішення проблем тварин виключно гуманними методами. В ній також закладена необхідність просвітницько-виховної роботи з мешканцями різного віку, у тому числі уроки доброти для дітей. Це допоможе підняти свідомість населення у питаннях гуманного ставлення до тварин. І головне – у варіанті програми, прийнятої Солоницівською селищною радою, розроблено положення «Правила утримання домашніх тварин».

Гуманне ставлення до тварин: що це означає?

З часів Будди і Могамеда найкращі представники людства стали закликати до гуманного ставлення до тварин. Однак спочатку під гуманним ставленням до тварин розуміли тільки заборону на жорстокість, а також прояв співчуття, жалю, доброти. Це стосувалося не всіх тварин, а тільки ссавців і птахів, до того ж в основному свійських або сільськогосподарських. З часів Святого Франциска Ассизького ці традиції стали поширюватися також і на диких птахів і ссавців.

А. Швейцер поширив поняття гуманного ставлення до тварин (етика благоговіння перед життям) на всі види тварин (щоправда, це стосувалося лише індивідуальних тварин). Російські гуманісти І. Горбунов-Посадов і Д. Андрєєв на початку – в середині XX ст. стали говорити про захист прав тварин.

Поступово стала поширюватися думка про те, що гуманному ставленню підлягають не тільки безумовно корисні тварини, а й так звані «шкідливі», а також і ті, яким довгий час відмовляли в будь-якому гуманному ставленні з видових причин, наприклад, риби.

Про захист прав тварин як повноцінну концепцію і важливий складник гуманного ставлення до тварин (і до особин, і до видів усіх живих істот, у тому числі і «шкідливих»), стали говорити тільки наприкінці XX ст.

Гуманне ставлення до тварин (гуманне поводження з тваринами) – неспричинення жорстокості тваринам, уважне, любовне, добре ставлення до тварин, співчуття до них, повага до їхнього життя, прав і свобод, сприяння їхньому благу, бути їм корисними, надавати їм допомогу, покращувати якість життя тварин[1].

[1] Джерело: Гуманне ставлення до тварин [Електронний ресурс] // Вікіпедія. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Гуманне_ставлення_до_тварин (дата звернення: 05.11.2016 року)..

Під час проведених досліджень було виділено сприятливі та несприятливі фактори щодо гуманного ставлення до безпритульних тварин і до тварин взагалі.

Сприятливі фактори гуманного ставлення до тварин на території Солоницівської селищної ради

Проведене дослідження показало, що в Солоницівці можна виокремити щонайменше п'ять чинників, які сприяють поширенню серед мешканців такого ставлення до тварин, яке виключає жорстокість.

Це:

1. прийняття Програми контролю за утриманням домашніх тварин;
2. присутність в Солоницівці мешканців, які лояльно ставляться до тварин;
3. готовність певної кількості мешканців стати опікунами бездомних тварин;
4. готовність мешканців до співпраці з владою у пропагуванні гуманного ставлення до тварин та позитивного сприйняття Програми;
5. захисна функція безпритульних тварин, які відлякують диких тварин, що можуть хворіти сказом.

Прийняття Програми контролю за утриманням домашніх тварин. Одним із сприятливих факторів впровадження гуманного ставлення до тварин є те, що громадською організацією «Ліга допомоги тваринам» розроблено, а депутатами місцевої ради прийнято програму «Контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки».

Це означає, що громадськості і депутатам не байдуже до питання безпритульних тварин на території селищної ради. Добре й те, що Програма передбачає гуманний метод зменшення кількості тварин та виховання гуманного, шанобливого ставлення до тварин.

Цілі прийнятої програми:

- створення комфортних умов для співіснування людей та тварин;
- зниження соціальної напруги, викликаної ситуацією з безпритульними тваринами, запобігання поширенню жорстокості;

- впровадження у суспільну свідомість стандартів гуманного ставлення до живих істот і шанобливого ставлення до життя як цінності.

У результаті проведених досліджень з'ясувалося, що частина опитаних мешканців взагалі нічого не чула про Програму, але більшість опитаних підтримує дії влади щодо врегулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами.

Під час інтерв'ю представники ветеринарних клінік та притулку підкреслили, що основою у впровадженні серед населення гуманного ставлення до тварин є просвітницько-виховна робота.

Це пояснюється тим, що спочатку поява бездомних тварин пов'язана з діями людей, які їх залишають напризволяще. Те ж саме відбувається з незапланованим потомством. Ці дії спричинюють появу бездомних тварин. Надалі через неконтрольовану народжуваність масштаб проблеми постійно збільшується.

Отже, які б методи не застосовувалися для контролю народжуваності і чисельності бездомних тварин, низька усвідомленість населення щодо питань ставлення до тварин може звести нанівець усі зусилля. Тому просвітницько-виховна робота першочергова за важливістю у вирішенні проблем тварин.

Лояльні до тварин мешканці Солоницівки. Під час дослідження виявилося, що для більшості респондентів проблема з великою кількістю тварин на вулицях стоїть дуже гостро, а для інших вона виявилась не актуальною. Але більшість опитаних жителів не налаштована агресивно щодо безпритульних тварин і до тварин взагалі, солонівчани схвалюють гуманний метод зменшення кількості тварин.

Дехто пропонував «зробити якийсь облік безпритульних тварин, можливо, чипування (як великій рогатій скотині роблять), можливо – побудувати притулок», а дехто пропонував «вакцинувати і стерилізувати» безпритульних та домашніх тварин, щоб зробити життя мешканців селища (про що йшлося у більшості інтерв'ю) безпечнішим.

Важливо, що люди усвідомлюють, що таке стерилізація і для чого вона потрібна. Не налаштовані агресивно навіть ті опитані, хто став жертвою нападу тварин. Жінка, в якої на очах домашні собаки розірвали кішку та вкусили її кота каже: «...тільки щоб не убивали тварин. Дуже шкода їх. Добре, що влада вибрала гуманний метод зменшення кількості тварин на вулицях...».

Жінка, яка пережила сильне нервове потрясіння та переляк від нападу безпритульних тварин, сказала: *«Я тільки за гуманні методи зменшення кількості бездомних тварин».* Ще одна жінка, яка теж стала жертвою нападу (без укусів) та перенесла нервове потрясіння пропонувала *«...прибрати собак з вулиць, але законно… вивезти їх у притулок...»*.

Готовність певної кількості мешканців стати опікунами бездомних тварин. У нашому середовищі, де кожен кудись поспішає, кожен зайнятий своїми справами, ми зачасу просто не помічаємо, що хтось поряд потребує нашої допомоги або підтримки. Допомагаючи беззахисній тварині, людина стає більш людяною, змінює своє ставлення до тварин.

Під час дослідження (інтерв'ювання місцевих мешканців) з'ясувалося, що кожний респондент багатоквартирного будинку знайомий із людиною, яка піклується про безпритульних тварин на добровільних засадах.

Із інтерв'ю однієї жінки ми дізналися, що в неї є подруга, яка прихистила в своїй оселі сімох котів. Двом вже знайшла нових господарів, а п'ятеро так у неї і живуть. Ця ж жінка повідомила, що біля багатоквартирного будинку, в якому вона мешкає, живуть дві собаки, яких доглядають та годують жителі цього будинку. Собаки вважаються вже «своїми», вони не нападають на людей і проблем з ними немає.

Ще одна респондентка повідомила, що у подвір'ї будинку (багатоквартирного), де вона мешкає, живе собака. Цією собакою опікується 18-річна дівчина з цього будинку. Вона власним коштом зробила цій собаці вакцинацію, стерилізацію і годує її.

Інша респондентка (жінка похилого віку) теж розповідала, що годує безпритульних тварин біля свого багатоквартирного будинку, але з урахуванням своїх фінансових можливостей. Казала, що якщо б влада створила притулок для тварин у Солоницівці, то вона могла б допомагати доглядати за тваринами. Пропозицію допомоги у догляді тварин також надавали респонденти – господарі собак.

Як показали дослідження, на території Солоницівської селищної ради з боку жителів високий рівень турботи за безпритульними тваринами. Багато респондентів налаштовані на гуманний метод вирішення питання із зменшення кількості безпритульних тварин на вулицях. Багато респондентів під час опитування розповіли, що підгодовують безпритульних тварин, виносять теплий одяг у холодну пору

року (щоб речі служили підстилкою для тварин), деякі будували будки у дворі багатоквартирного будинку. Є навіть такі, що стерилізували безпритульних тварин власним коштом.

У досліджуваній програмі існує такий засіб розв'язання проблеми як створення інституту опіки.

Здійснення опіки над безпритульними тваринами. Щоб повернути під відповідальність опікунів стерилізованих тварин, їх обов'язково потрібно ідентифікувати (в т. ч. візуально). Для цього тварину кліпсують та заносять ідентифікаційний номер до реєстру безпритульних тварин, до яких застосований метод біостерилізації.

Опікуном тварини може бути юридична або повнолітня фізична особа, внесена в реєстр як опікун безпритульних тварин.

Заплановано, що опіка безпритульних тварин здійснюється опікунами за активної підтримки органів Солоницівської селищної ради та громадських організацій.

До обов'язків опікунів безпритульних тварин входить:

- забезпечувати догляд за безпритульними тваринами, якими опікуються, з урахуванням їхніх біологічних, видових та індивідуальних потреб і особливостей;
- здійснювати планові щорічні щеплення опікуваних тварин;
- забезпечувати (за необхідності) надання ветеринарної допомоги опікуваним тваринам;
- гуманно поводитися з безпритульними тваринами і повідомляти правоохоронним органам про випадки жорстокого поводження з тваринами;
- проводити роботу із влаштування тварини до нових власників.

Опікун безпритульної тварини має право:

- отримувати безкоштовну ветеринарну допомогу зі щеплення безпритульної тварини проти сказу;
- отримувати інформацію про час і місце планового вилову тварин за три-п'ять днів до здійснення вилову;
- доставляти безпритульну тварину для оформлення над нею опіки в заклади ветеринарної медицини, пункти тимчасової перетримки, пункти стерилізації та післяопераційної перетримки;
- представляти інтереси опікуваної тварини у розв'язанні конфліктів, пов'язаних із нею, в разі їх виникнення (із оцінюваної Програми).

Опікуни, про яких ми дізналися під час опитувань від місцевих мешканців, не відмовились би від допомоги місцевої влади щодо питання лікування, безкоштовної вакцинації та стерилізації безпритульних тварин, якими вони опікуються (надання такої закладено у Програмі).

Солоницівчани вважають, що інститут опікунства стане містком між громадою та владою у вирішенні проблеми безпритульних тварин.

Завдяки наявності опікунів безпритульних тварин вирішиться питання відповідальності за напади тварин на людей і, відповідно, зменшиться рівень конфліктогенності серед місцевих жителів.

Також завдяки своєчасному інформуванню опікунів стосовно відлову безпритульних тварин зменшиться ймовірність відлову опікуваних та домашніх тварин, відповідно, буде легше виловити саме агресивних тварин.

Готовність мешканців до співпраці з владою у пропагуванні гуманного ставлення до тварин та позитивне сприйняття Програми. Під час дослідження виявилось, що більшість опитаних місцевих мешканців готові надати різного роду допомогу у реалізації програми, що досліджується. Були такі, що пропонували допомогу в просвітницькій діяльності, хто погоджувався допомагати у догляді за безпритульними тваринами. Той, хто допомагає знайти тваринам нових власників, і надалі згоден допомагати місцевій владі у вирішенні питання з безпритульними тваринами.

Судячи з інтерв'ю із громадськими організаціями, вони готові до співпраці у вирішенні проблем з безпритульними тваринами. Громадська організація «Подаруй життя» запропонувала допомогу у розробці буклетів та листівок, а «Ліга захисту тварин» (https://www.facebook.com/groups/ligapethelp/), як вказано вище, допомогла у розробці програми. Також у них готові інформаційні буклети та листівки для Солоницівки, потрібна тільки допомога місцевих мешканців.

Під час короткого інтерв'ю з телекомпанією ТРК Елітон (http://www.dobrivisti.org.ua/) з'ясувалося, що телекомпанія теж налаштована на співпрацю з Солоницівською селищною радою. Представник телекомпанії сказав, що вони можуть зняти відеоролики на тему гуманного ставлення до тварин тощо. Розповів, що вони знімали сюжет про те, коли в Солоницівці відловили собак і хотіли вивезти в невідомому напрямку, але місцеві мешканці та захисники тварин з м. Харкова перекрили дорогу.

Представник притулку для безпритульних тварин (https://www.facebook.com/bystrichenkoval?fref=ts) готовий до співпраці з владою Солоницівки у питаннях прийому тварин та інформаційної роботи з населенням, але стверджує, що влада не зверталась до них за допомогою. Гаряча лінія притулку: 095-478-88-78.

Захисна функція безпритульних тварин, які відлякують диких тварин, що можуть хворіти сказом. Сприятливим фактором гуманного ставлення місцевого населення до безпритульних тварин є ще й те, що останні є прикордонниками та охоронцями території селища від диких тварин. Популяція безпритульних тварин виконує певною мірою захисну функцію.

Враховуючи географічне положення, смт Солоницівка оточена природною зоною. Безпритульні та домашні собаки виконують роль прикордонників і відлякують диких тварин (які є осередком сказу), перешкоджаючи їх проникненню до населеного пункту. Вони виконують дуже важливу роль у підтримці безпечної епідеміологічної ситуації, захищають домашніх тварин і людей від укусів дикими скаженими тваринами, а також захищають домашню птицю і кролів від викрадання дикими тваринами (джерело: досліджувана Програма).

Під час опитування декілька людей розповіли про це. Цей факт можна використати у просвітницькій діяльності серед населення (особливо дітей), спрямованій на виховання гуманного ставлення до безпритульних тварин.

У результаті проведених досліджень наша команда виділила також і несприятливі фактори щодо гуманного ставлення до безпритульних тварин і до тварин взагалі.

Несприятливі фактори гуманного ставлення до тварин на території Солоницівської селищної ради

Проведене дослідження показало, що в Солоницівці можна виокремити щонайменше три чинника, які не сприяють поширенню серед мешканців такого ставлення до тварин, яке виключає жорстокість.

Це:

1. недостатній рівень свідомості, культури та інформованості власників тварин та мешканців смт Солоницівка;

2. відсутність ефективної системи штрафів за порушення правил поводження з тваринами;
3. відсутність можливості створення притулку для тварин у програмі «Контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки».

Недостатній рівень свідомості, культури та інформованості власників тварин та жителів смт Солоницівка.

Під час дослідження виявилося, що присутня недостатня інформованість населення про прийняття програми «Контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на території Солоницівської селищної ради на 2016–2020 роки» і взагалі про роботу селищної ради.

Місцева влада недостатньо висвітила проблему стосовно безпритульних тварин. Більшість респондентів взагалі нічого не чули про прийняття Програми.

Також помітно відсутність контролю за утриманням домашніх тварин з боку селищної ради – це підтверджує статистика з місцевої лікарні щодо покусаних людей за 2016 рік, яку було надано телефоном під час інтерв'ю з представником влади. Із 20 випадків нападів 14 – напад собак, у яких є господарі.

Також половина опитаних (постраждалих від нападу тварин, у яких нам вдалося взяти інтерв'ю) скаржились на напад тварин, у яких були господарі.

Із інтерв'ю місцевих мешканців з'ясувалось, що в смт Солоницівка була місцева газета, але її закрила влада. Також під час досліджень із інтерв'ю депутатів Солоницівської селищної ради виявилося, що місцева влада не ставить пріоритетними вищезазначені питання.

Під час аналізу досвіду провідних країн світу фахівці дійшли висновку, що вилов і стерилізація бездомних тварин – це вже боротьба із наслідками, тому з причиною їх появи прагнуть боротися превентивними методами: навчаючи населення, працюючи з кожною новою людиною, яка прийняла рішення завести собі домашню тварину.

Наголос робиться на основних споживачів – дітей – тих, хто найактивніше висловлює своє бажання придбати тварину. Пояснити дітям, що на людину лягає певна частка відповідальності при придбанні тварини, допомагають обов'язкові «уроки захисту тварин»

(Tierschutzuntemchte), введені в шкільний курс навчання в 90-х роках XX століття[2].

Відсутність ефективної системи штрафів за порушення правил поводження з тваринами. Місцеві жителі, яким ставили запитання про впровадження системи штрафів за порушення правил утримання тварин були «за» ефективну систему штрафів. Люди схвалюють високі штрафи за викинутих цуценят та кошенят, за вигул домашніх собак без нашийника та намордника й інші порушення утримання домашніх тварин.

Мешканці вважають дуже ефективним такий спосіб, коли покарання несуть не тварини, а їхні байдужі власники. Респонденти навіть висловили бажання запровадити таку систему штрафів на місцевому рівні. Також солоницівчани хочуть бачити на вулицях оголошення з номерами гарячих ліній, куди можна було б звернутися з приводу порушення правил поводження з тваринами.

Відсутність можливості створення притулку для тварин у Програмі. Під час досліджень частина опитаних висунула пропозицію щодо створення притулку для тварин на території Солоницівської селищної ради. Респонденти вважають, що це – ефективний спосіб вирішення проблеми з великою кількістю тварин на вулицях селища, а також питання виховання у населення гуманного ставлення до тварин.

Це підтверджує позитивний досвід притулку для тварин у смт Дергачі. У процесі опитування (представника цього притулку) виявилося, що цей притулок існує вже близько 15 років. Люди, які підтримують його життєдіяльність – волонтери. Вони називають себе «Службою порятунку тварин» і працюють по всій Харківській області. Лікують тварин молоді люди, які вчаться на ветеринарів у вишах.

А допомагають доглядати за тваринами небайдужі мешканці смт Дергачі. Вони приходять туди щовихідних із дітьми, які змалку вчаться дбайливо ставитися до братів наших менших.

Завдяки цьому багато тварин із притулку знайшли своїх нових господарів. Це є доказом виховання любові та шанобливого ставлення до тварин через створення притулків.

Під час інтерв'ю з місцевими жителями частина респондентів, не очікуючи запитань, порушувала тему створення притулку для тварин у смт Солоницівка.

[2] Джерело: Що робити з бездомними собаками: світовий та український досвід [Електронний ресурс] // Idea.te.ua – ідеї, що змінюють життя. – Режим доступу: http://idea.te.ua/blog/2016/03/30 (дата звернення – 06.11.2016 року).

Які ефекти очікують організатори програми – після року, двох, трьох упровадження Програми

Під час дослідження з'ясувалося, що організатори програми через два-три роки після впровадження програми очікують зменшення популяції бездомних тварин. Із інтерв'ю з представником влади дізналися, що приблизна кількість безпритульних тварин на території Солоницівської селищної ради складає 400 особин. Кошти в розмірі 68 тис. грн виділено на стерилізацію та вакцинацію приблизно 100 особин, а на наступні рік-три планується виділити ще кошти і стерилізувати решту тварин.

З огляду на рекомендації ветеринарів, що стерилізація бездомних тварин з метою регулювання їх народжування може бути успішною, якщо в короткі терміни буде простерилізовано до 80 % осіб, можна прокоментувати очікування організаторів програми. Можливо, слід переглянути фінансування заходів, запланованих на перший рік і, щоб дії принесли бажаний ефект, прислухатися до порад ветеринарів.

Також під час опитування виявили: організатори очікують, що після проведення просвітницької діяльності серед населення зменшиться кількість викинутих цуценят та кошенят, що теж значно зменшить популяцію безпритульних тварин.

Дослідження показали, що у жителів є очікування щодо застосування тільки гуманних методів у вирішенні проблем тварин. Заходи, закладені у програмі, викликають позитивний відгук у населення і бажання допомагати владі, співпрацювати при їх втіленні в життя. Це дає плюс в оцінці програми.

Фактори, що впливають на відстрочку початку реалізації програми

Які кроки за програмою вже виконані?

Щоб зрозуміти, яка частина програми виконана, розпишемо передбачені Програмою кроки.

1. Прийняття програми на сесії.
2. Виділення грошей на підготовчі роботи.
3. Виконання підготовчих робіт:
   - просвітницька робота з населенням;
   - підготовка приміщення для медичних маніпуляцій;

- підбір ветеринарної клініки та укладення договору;
- оповіщення населення про дату приїзду ветеринарів.

4. Приїзд ветеринарів, надання сприяння їх роботі.

Аналіз ситуації показує, що перший крок – прийняття програми на сесії депутатами – виконано повною мірою. За другого кроку є відомості від депутатів, що суму 68 тис. грн було виділено. Це вказує на те, що можна зробити висновок відносно коштів:

- або вони ще не витрачені;
- або витрачені не в рамках програми.

На цьому виконані кроки закінчилися.

Чи проведені владою підготовчі дії: просвітницько-виховна робота з населенням, виділення грошей на перший етап програми, підписання договору з ветеринарами, створення умов для їхньої роботи?

Спілкування з жителями дозволяє зробити висновок про те, що просвітницько-виховна робота селищною радою не проводилася.

Вона вимагає деяких фінансових витрат:

- створення друкованого матеріалу – буклетів, листівок;
- проведення заходів, пов'язаних зі спілкуванням з людьми: слухання, зустрічі, збори.

Під час проведення просвітницько-виховної роботи є можливість знайти волонтерів.

Інтерв'ю з жителями показали, що населення хоче брати участь у Програмі, і охочих стати волонтерами вдосталь. Більшість опитаних жителів готові допомагати владі вирішувати проблему тварин гуманним шляхом.

Невелика частка жителів щось чули про Програму, інші не знають про намір влади провести дії в рамках Програми.

Про виділення грошей вже описано вище. Саме в напрямку виконання Програми фінансових вкладень не спостерігається.

Немає просування з питанням про підписання договору з ветеринарами. Не визначилися з клінікою, яка взялася б виконати обсяг робіт першого етапу Програми. Головна складність виникла з організацією приміщення для роботи фахівців.

Представник громадської організації «Ліга захисту тварин», яка розробила Програму для вирішення проблем тварин в селищі Соло-

ницівка, а також займається пропагандою і впровадженням подібних програм у Харківській області, прокоментував можливу участь організації в реалізації Програми селища Солоницівка. Організація готова надавати інформаційну та організаційну допомогу тією мірою, якою це могло б знадобитися на всіх етапах виконання Програми. Для просвітницько-виховної роботи організація готова розробити друковану продукцію.

За словами активістів, вони співпрацюють із ветеринарними організаціями, які поділяють їх філософію в питанні регулювання чисельності бездомних тварин і працюють за помірну плату. Значить, могли б допомогти з вибором фахівців.

Чомусь організатори Програми в смт Солоницівка не скористалися цією допомогою, яку готова надати на всіх етапах виконання Програми громадська організація «Ліга захисту тварин».

Яка основна причина відтермінування виконання Програми?

Аналіз виконаних дій і думок всіх учасників дослідження підказує єдину головну причину відстрочки виконання Програми – недостатню мотивацію влади в її виконанні.

У темі вирішення проблем тварин на Харківщині з’ясувалося протистояння двох філософій.

Перша філософія – це те, що декларують громадські організації: «Ліга захисту тварин» та «Подаруй життя». Перша є автором Програми, написаної в партнерстві з австрійською громадською організацією «Чотири лапи».

Вони співпрацюють із деякими клініками ветеринарів, які поділяють їхні погляди. Також зоозахисники співпрацюють із невеликою кількістю притулків для тварин (наприклад, притулок в смт Дергачі), які дійсно опікуються тваринами. І цей конгломерат впроваджує в суспільство гуманні способи вирішення проблем тварин в Харківській області.

Інший напрямок – це спрощений і більш дешевий варіант вирішення проблеми. За словами зоозахисників, «є організації (ФОП), послуги яких можна оплатити, і вони приїжджають, виловлюють тварин і відвозять нібито у притулок. У притулку тварин знищують на 95 %».

Зоозахисники розповідають, що саме з цього приводу почався конфлікт в Солоницівці, у результаті чого було прийнято рішення впроваджувати Програму. Був вилов тварин. Зазвичай трапляється багато

домашніх собак, які гуляють без нагляду. Агресивних бездомних собак зловити проблемно (про це свідчили і ветеринари). Жителі обурилися такому вилову і викликали на допомогу зоозахисників, щоб звільнити собак. Собак тоді таки не вивезли. Те, що населення переживає за бездомних тварин, і навіть постраждалі жителі сповідують тільки гуманні методи допомоги тваринам, повною мірою підтверджує проведене дослідження.

За словами зоозахисників, «в інших випадках, коли потрапляли домашні собаки через такий вилов у так званий притулок, на другий день їх знайти, щоб визволити, вже не виходило, тому що більшої частини тварин не було у притулку, оскільки їх убили».

Таке рішення, за словами зоозахисників (проплатити послуги ФОП, щоб виловити і вилучити з місця існування випадкових собак), часто вважають за найкраще деякі керівники на місцях, тому що воно, на перший погляд, простіше і дешевше.

Але такі дії не мають нічого спільного із гуманними методами. Саме тому у випадку, коли тварини потрапляють у такі притулки, про які розповідали представники зоозахисних організацій (де насправді не передбачене їхнє утримання), більшість із них знищують.

Звичайно, наявність інших місцевих проблем, брак фінансування та висока ціна ветеринарних послуг і медикаментів зменшує ентузіазм керівників щодо впровадження таких програм на місцях.

У випадку смт Солоницівка влада планувала втілення Програми, але крім її прийняття практичних кроків зроблено не було.

Чи визнає місцева влада необхідним і своєчасним виконання програми?

Очевидно, що місцева влада в особі голови селищної ради не вважає впровадження Програми першочерговим завданням. На її думку, це питання не є актуальним для селища.

Цікаво, що думка жителів є абсолютно протилежною. Результати вуличних нтерв’ю з різними категоріями жителів: постраждалих від укусу собак, пересічних жителів і таких, що є власниками собак, зійшлися на 90 %, і вони гаряче підтримують заходи, запропоновані Програмою, навіть якщо про програму до опитування нічого не чули.

Такої ж думки і депутат, що ініціював упровадження Програми, який до того ж очолює місцеву громадську організацію. Інтерв’ю з іншими

представниками депутатського корпусу підтвердили те, що місцеві депутати вважають тему тварин актуальною, одностайно підтримали прийняття Програми на сесії.

Додамо, що здебільшого таку Програму вітають ветеринари. Навіть ті лікарі, які не брали участі в практичних втіленнях подібних програм, а отже мають певні сумніви щодо того, наскільки реальним є закладений у Програмі результат, висловлювали думку, що «краще вибрати реалізацію Програми, ніж бездіяльність».

Які інші чинники стали причиною відстрочки початку виконання Програми?

Головною причиною відстрочки виконання Програми, на думку влади, депутата (ініціатора впровадження програми), є те, що не виходить знайти приміщення для роботи ветеринарів. Тут же згадується, що і клініку, з якою селищна рада з теорії програми повинна укласти договір про співпрацю в рамках Програми, підібрати поки не вийшло.

Під час дослідження складається бачення, що ці фактори випливають з головної причини, яка описана вище окремим пунктом – недостатня зацікавленість влади у впровадженні Програми.

Чи існують форс-мажорні обставини зриву Програми?

Організатори впровадження Програми згадують обставину, яка може перешкодити впровадженню Програми – селище зараз виявилося у карантинній зоні у зв’язку з епідемією африканської чуми свиней.

На перший погляд це здається відмовкою, бо відомо, що стерилізовані собаки не мігрують. Тварини живуть в тому місці, де їх підгодовують, вони також охороняють простір від чужих собак і, якщо поруч ліс, – від зайд-лисиць та кабанів, які можуть бути джерелом зараження сказом.

Висновки та рекомендації

Початок реалізації Програми на стадії її затвердження було заплановано на 16 серпня, однак низка причин унеможливила вчасну реалізацію, внаслідок чого її відклали на невизначений термін. Станом на 31 жовтня 2016 року Програма не перейшла до стадії впровадження.

Аналіз когерентності та логічності Програми

Посилаючись на світовий досвід контролю популяції безпритульних тварин, методологія використаної Програми відкидає насильницький метод ліквідації тварин. Автори вважають, що масове знищення тварин не вирішує проблеми зменшення їх чисельності, а навпаки – сприяє створенню неконтрольованої ситуації з чисельністю безпритульних тварин (посилаючись на небезпеку міграції приміських тварин на «вільні території» міста) і є неефективним та економічно витратним методом її регулювання, крім того провокує ескалацію жорстокості в суспільстві (джерело: досліджувана Програма).

Програма передбачає комплекс послідовних дій, причому якщо на якомусь етапі є недоробки або пункт програми не виконано, то це ставить під загрозу успіх виконання всієї програми або її частини.

Послідовні кроки, які передбачені Програмою:

1. Просвітницька робота з населенням (соціальна реклама, публікації, теле- та радіопередачі, лекційна робота у навчальних закладах тощо).

У зв’язку з тим, що популяція безпритульних тварин поповнюється двома шляхами – коли господарі собак викидають їх або їхнє потомство, або коли внаслідок першої причини вже бездомні собаки безконтрольно розмножуються, то важливість просвітницько-виховної роботи з населенням виходить на перший план.

Завдання просвітницько-виховної роботи – сформувати у жителів різного віку правильне ставлення до тварин, що повинно призвести до того, що тварин і їхнє потомство не будуть викидати на вулицю, натомість власники домашніх тварин дотримуватимуться правил утримання тварин. Свідомість громадян у цих питаннях стане причиною перекриття джерела поповнення популяції безпритульних тварин.

Тому свідомість населення у питанні проблем із безпритульними тваринами є фактором, який впливає на те, чи буде взагалі ефект від Програми і якщо буде, то наскільки тривалим.

2. Масова стерилізація безпритульних собак і кішок.

Стерилізація тварин є запорукою того, що неконтрольовану народжуваність тварин буде зупинено.

Фахівці (ветеринари) вважають, що важливим є фактор часу. Якщо провести за короткий час (місяць) стерилізацію 80 % бездомних тварин, тоді можна розраховувати на успіх, закладений у Програмі.

Сюди ж входить пільгова масова стерилізація тварин, що мають власника – для соціально вразливих верств населення (із низьким рівнем доходу – пенсіонери, інваліди тощо), заходи щодо заохочення стерилізації.

У програмі передбачено через цей пункт – можливість отримати послугу для домашніх тварин малозабезпеченим людям. Про необхідність такої пільги говорили і ветеринари, і зоозахисники, і жителі з невеликим достатком.

3. Допоміжні заходи, пропоновані Програмою.

Передбачається також вакцинація, що особливо важливо для тварин, які проживають поблизу лісів і можуть постраждати від укусів диких тварин, зараженими сказом, а потім стати небезпечними для інших тварин і людей. Крім цього, ветеринари обробляють і проліковують тварин від бліх і глистів.

Програма відповідає очікуванням людей щодо гуманного ставлення до тварин і є комплексом добре збалансованих заходів, спрямованих на вирішення проблеми. Це є відповіддю на перше головне дослідницьке питання: наскільки вироблена Програма є логічною і когерентною?

Аналіз шансів та загроз ефективному виконанню Програми

Щоб дати відповідь на друге головне дослідницьке питання: «якими є шанси та загрози ефективному виконанню Програми?», розділимо його на дві частини.

1. Загрози ефективному виконанню Програми.

Дослідження показало, що до факторів, які можуть зробити Програму неуспішною, відносяться такі.

- Недостатнє знання населенням правил утримання тварин або небажання їх виконувати (низька свідомість населення). Головною небезпекою, яка завадить успіху, є те, що люди будуть викидати тварин на вулицю, тим самим роблячи їх бездомними.
- Недостатня вмотивованість влади в реалізації Програми. Якщо представники влади не впевнені, що рішення проблем тварин – важливе завдання, гідне витрати грошей, часу та сил, то впровадження Програми може так і не розпочатися.
- Нестача коштів для фінансування Програми (дорогі послуги ветеринарів, дорогі препарати, інфляція). Послуги ветеринарів коштують недешево, а також, як зазначали ветеринари, якісні препарати мають високу вартість. Відстрочка початку Програми робить її більш дорогою, оскільки на неї впливає інфляція.
- Під час виконання заходів Програми затягуються терміни стерилізації тварин, що нівелює успіх за рахунок поповнення новим безпритульним потомством.
- Влада реалізувала кілька пунктів Програми, але в них немає повного комплексу заходів і відсутня системність дій. Наприклад, якщо буде організована робота ветеринарів у рамках завдань Програми, а просвітницько-виховну роботу не буде проведено, то успіх Програми може швидко звестися нанівець. Це трапиться тому, що люди, які не змінили підхід до тварин, знову зроблять бездомними якусь їх частину, відпускаючи на вільне проживання дорослих особин або їх потомство.

2. Шанси ефективного виконання Програми.

Аналіз напрацьованої інформації, в тому числі з урахуванням думок фахівців, дозволяє запропонувати до уваги представників селищної ради кілька рекомендацій, які додадуть шансів ефективному виконанню Програми.

- Щоб упровадження Програми принесло успіх – провести якісні підготовчі роботи перед початком тієї частини Програми, яку виконують ветеринари. Сюди відноситься передусім якісна просвітницько-виховна робота з населенням, у тому числі зі школярами та дітьми дошкільного віку.

- Дотримуватися виконання всіх заходів, закладених у Програмі, а також дотримуватись систематичності дій у часі.
- Скористатися готовністю населення до вирішення проблем гуманними методами, їх активністю, щоб зініціювати волонтерський рух у селищі.
- Пошукати можливість залучити ветеринарів (ентузіастів, які вболівають за країну), які погодяться за рекламу їхньої роботи взяти участь у проекті (цю пораду давали представники ветеринарних клінік).
- Для вилучення із зовнішнього середовища собак із підвищеною агресивністю – передбачити в селищі створення притулку для тварин, яким би волонтери мали можливість шукати господарів, охочих їх взяти.
- Спланувати стерилізацію бездомних тварин так, щоб протягом місяця було виконано хоча б 80 % від всієї роботи. Фахівці кажуть, що досвідчений лікар здатний робити до 10 операцій в день. Використовуючи ці дані, можна розрахувати, скільки буде потрібно лікарів і за який час буде виконано роботу.
- Скористатися порадами та рекомендаціями громадської організації «Ліга захисту тварин» з усіх питань, у тому числі під час розробки агітаційного матеріалу і підбору ветеринарів. За словами активістів, вони співпрацюють з ветеринарами за пільговими цінами.
- Один раз придбати якісні пристосування для вилову тварин без заподіяння їм шкоди. Не потрібно заощаджувати на препаратах, щоб був хороший результат після процедур.
- Запровадити більш жорстку систему штрафів для власників тварин, які порушують правила їх утримання.
- Не залишати без уваги питання регулювання народжуваності тварин і чисельності тих, що є бездомними і застосовувати тільки гуманні методи, тому що громада очікує, що влада вирішить ці проблеми.

Джерела

1. Всесвітня декларація прав тварин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.help-animals.rv.ua/?p=697 (дата звернення: 16.11.2016 року).
2. Європейська конвенція про захист тварин під час міжнародних перевезень від 13 грудня 1968 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://goo.gl/8wug4qhttps://goo.gl/8wug4q (дата звернення – 16.11.2016).
3. Європейська конвенція щодо захисту хребетних тварин, що використовуються для дослідних та інших наукових цілей від 18 березня 1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_137.
4. Європейська конвенція про захист домашніх тварин від 13 лютого 1987 року [Електронний ресурс] / Європейська конвенція про захист домашніх тварин. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=994_a15.
5. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_129.
6. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_136.
7. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukraine.uapravo.net/data2008/base68/ukr68108.html.
8. Про захист тварин від жорстокого поводження Верховна Рада України; Закон від 21.02.2006 № 3447-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3447-15
9. Бондаренко Н.С. Адміністративна відповідальність за жорстоке поводження з тваринами: проблеми нормативно-правового регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://goo.gl/60CJkn.
10. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

11. Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-ІП // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
12. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12.
13. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
14. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
15. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06 квітня 2000 р. № 1645-III // Відомості Верховної Ради УРСР. – 2000. – №29. – Ст. 228.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-21) Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page4.
17. Кримінальний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page9.

Оцінювання «Програми підтримки конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!» на 2016–2020 роки»

Автори

Вікторія Шевчук – політолог, директор громадської організації «Обсерваторія демократії», м. Харків

Юрій Чумак – правозахисник, голова громадської організації «Центр правових та політичних досліджень “ДУМА”», м. Чугуїв (Харківська область)

Едуард Романченко – голова студентської ради Донбаського державного технічного університету, член Всеукраїнської молодіжної громадської організації «Національний студентський союз», м. Лисичанськ, Луганська область

Тетяна Лептуга – керівник об’єднання співвласників багатоквартирного будинку «Затишний куточок», м. Харків

Вступ

Це дослідження має за мету проведення оцінювання «Програми підтримки конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова “Влада і громада – разом!” на 2016–2020 роки» (далі – Програма), яка за своєю суттю є програмою розвитку місцевої громадської ініціативи, самоорганізації та самоврядування.

Програма розрахована на п’ять років реалізації та прийнята Лозівською міською радою (Харківська область) 16 жовтня 2015 року, тобто під час місцевих виборів 2015 року, за дев’ять днів до початку голосування. Попри це, прийняття такої програми Лозівською міською радою цілком перебуває «у тренді» поточного загальноукраїнського напряму поліпшення якості послуг, що їх надає місцеве самоврядування. Згаданому трендові характерне поступове зростання кількості конкурсів міні-проектів місцевого розвитку, які проводяться місцевими радами – обласними, районними, міськими та селищними. Зокрема, у Харківський області, окрім Лозівського міського конкурсу міні-проектів, започатковано ще чотири аналогічні конкурси, які проводяться Харківською обласною радою (з 2012 року), Богодухівською міською радою (з 2013 року), Красноградською та Куп’янською міськими радами (започатковані 2016 року).

Програма скалькована із «Положення про порядок проведення обласного конкурсу міні-проектів розвитку територіальних громад “Разом в майбутнє”» (далі – Положення), який щорічно проводиться Харківською обласною радою. Але 2016 року – у перший рік запланованого практичного впровадження Програми – її реалізацію не було профінансовано й запущено. Повний комплект документів, необхідний для організації та проведення передбаченого нею конкурсу міні-проектів, не розроблений, її цілі та зміст у теперішньому вигляді не відповідають чинним нормативно-правовим актам та вимагають суттєвого доопрацювання. Виходячи з цього, щодо неї було обрано проведення перспективного (попереднього, розвідувального) оцінювання, так званої «ex-ante[3] евалюації», як найбільш відповідного до Програми.

Сформульована мета Програми – «організація, забезпечення та проведення Лозівського конкурсу міні-проектів розвитку територі-

3 Ex-ante – перед подією (лат).

альної громади м. Лозова “Влада і громада – разом!”» – носить частковий характер щодо визначених у ній очікуваних результатів та має більш операційний характер, є скоріше її програмним елементом. Ця обставина та ex-ante характер оцінювання зумовили проведення оцінювання з орієнтацією на завдання та очікувані результати Програми як більш відповідних її цілям.

Методологія проведеного оцінювального дослідження ґрунтується на інтегрованому підході – поєднанні кількісних та якісних даних, структурованого та напівструктурованого методів відбору інформації. Для підвищення точності та достовірності застосовувалася тріангуляція (перехресна звірка результатів) методів та джерел інформації: дослідницькі питання вирішувалися на ґрунті інформації, зібраної з різних джерел (виконавчий комітет Лозівської міськради, конкурсний комітет обласного конкурсу міні-проектів, громадські організації, органи самоорганізації населення (далі – ОСН), об’єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ), ініціативні групи – учасники обласного конкурсу) та з використанням різних методів (індивідуальні інтерв’ю, онлайн-опитування, аналіз вторинних даних).

За результатами проведеного дослідження практична реалізація Програми, з урахуванням її подальшого доопрацювання, оцінена як абсолютно доцільна з погляду нагальних потреб розвитку місцевого самоврядування. Також вона є повністю узгодженою з огляду на поставлені цілі (очікуваних результатів) та спосіб їх досягнення.

Дослідження відповідає на такі дослідницькі запитання:

1. Як Програма сприятиме комплексному розвиткові місцевого самоврядування?
   - 1.1. Чи сприятиме Програма посиленню інституційної спроможності органу місцевого самоврядування територіальної громади м. Лозова – Лозівської міської ради?
   - 1.2. Які умови створює Програма для підвищення ініціативності громадян та рівня їх самоорганізації? В який спосіб?
   - 1.3. Чи стимулюватиме Програма діяльність громадських організацій, ОСН, ОСББ?
   - 1.4. Як Програма сприятиме наближенню публічної влади до окремого громадянина і громади в цілому?
   - 1.5. Як Програма посилить уплив громади на формування та реалізацію місцевої політики, контроль за витрачанням бюджетних коштів?

2. Наскільки доцільними є сформовані умови проведення конкурсу міні-проектів з погляду потреб громади та спроможності потенційних учасників?
   2.1. Наскільки відповідними є визначені пріоритетні напрями конкурсу потребам громади та його потенційних учасників?
   2.2. Наскільки збалансованим є позначений щорічний орієнтовний обсяг фінансування Програми (500 тис. грн)?
   2.3. Наскільки обґрунтованим є визначений загальний обсяг фінансування одного міні-проекту (50 тис. грн)?
   2.4. Наскільки доцільним є визначений розмір внеску конкурсанта (не менше 10 % від загальної вартості проекту) з погляду спроможності потенційних учасників?
   2.5. Наскільки прийнятними є зазначені у Програмі переліки конкурсантів та документів, які вони подають до міської ради для участі у конкурсі міні-проектів?

Основні висновки

1. Згадану програму, яка за своєю суттю є програмою розвитку місцевої громадської ініціативи, самоорганізації та самоврядування, було прийнято Лозівською міською радою під час «гарячої» фази місцевих виборів 2015 року. Зміст Програми скалькований із «Положення про порядок проведення обласного конкурсу міні-проектів розвитку територіальних громад "Разом в майбутнє"», який проводиться Харківською обласною радою щорічно, починаючи з 2012 року.
2. Текст Програми не відповідає чинним нормативно-правовим вимогам. Сформульована мета Програми – «організація, забезпечення та проведення Лозівського конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"» – є надто частковою щодо зазначених у ній завдань та очікуваних результатів. Вона має більш операційний характер, є скоріше програмним заходом та не обґрунтовує п'ятирічний термін реалізації Програми: перший же організований та проведений в її рамках конкурс міні-проектів буде означати досягнення зазначеної мети, навіть за відсутності виконання завдань та досягнення будь-яких очікуваних результатів.
3. Програма не містить розділу з програмними заходами, тобто не відповідає нормативному визначенню програми як комплексу взаємопов'язаних цілей, завдань та заходів, що спрямовані на вирішення найважливіших проблем. У нинішньому вигляді у Програмі немає чітко сформульованих та логічно пов'язаних заходів та завдань, які створюватимуть умови для досягнення очікуваних результатів та позитивних ефектів, а також для попередження негативних ефектів її практичної реалізації.
4. Єдиний цільовий орієнтир Програми, що хоч якось відповідає визначенню цілі, це – перераховані у Програмі очікувані результати. Але й вони сформульовані надто загально, не містять будь-яких якісних та кількісних індикаторів вимірювання, чітких причино-наслідкових зв'язків з метою та завданнями Програми.
5. Відсутній паспорт Програми та опис проблеми територіальної громади м. Лозова, яка, власне, актуалізувала розробку та прийняття спеціального документа для її вирішення. Програма не містить жодних якісних та кількісних вихідних та запланованих показни-

ків, що виключає можливість ідентифікації стану виконання завдань та досягнення очікуваних результатів, їх вимірювання.

6. Дослідження виявило низький рівень інституційної спроможності (тобто здатності компетентно та ефективно виконувати власні функції та контролювати їх виконання на ґрунті демократичних практик за допомогою сучасних важелів та механізмів) і органу місцевого самоврядування територіальної громади м. Лозова – Лозівської міської ради, – і місцевого громадського сектора. А втім, проведене оцінювання встановило готовність інституцій громадянського суспільства м. Лозова високо оцінити зусилля органу місцевого самоврядування з якісного впровадження та практичної реалізації Програми, тісно співпрацювати із Лозівською міською радою у питанні доопрацювання та практичної реалізації Програми, а також брати активну участь у конкурсі міні-проектів.
7. Загалом умови проведення конкурсу міні-проектів (пріоритетні напрями конкурсу, щорічний обсяг фінансування Програми, загальний обсяг фінансування одного міні-проекту, визначені форми внеску та перелік реєстраційних документів конкурсантів), закріплені у тексті Програми та в положенні про порядок проведення конкурсу, позначаються високим рівнем відповідності, обґрунтованості та прийнятності з огляду на потреби громади та спроможності потенційних учасників – організацій та груп громадського сектора. Тим не менш, розглянуті умови конкурсу вимагають певної корекції із широким залученням громадськості для посилення зазначених критеріїв. Така корекція видається доцільною та цілком досяжною, оскільки вагомих протиріч між зацікавленими сторонами – громадськістю та Лозівською міською радою – під час проведення дослідження не встановлено. Навпаки, виявлено потенціал та вихідні умови (схожість позицій інституцій громадянського суспільства, а також посадових осіб виконавчого комітету міської ради, яка стимулює до компромісу), необхідні для пошуку зваженого та збалансованого рішення, орієнтованого на потреби всіх учасників та громади загалом.
8. 2016 року – у перший рік запланованого практичного впровадження Програми – її реалізацію не було профінансовано й запущено. Повний комплект документів, необхідний для організації та проведення передбаченого нею конкурсу міні-проектів, не

розроблений, її цілі та зміст у поточному вигляді не відповідають чинним нормативно-правовим актам та вимагають суттєвого доопрацювання. Тим не менш, практична реалізація Програми, з урахуванням її дальшого доопрацювання, оцінена як цілком доцільна з огляду на нагальні потреби розвитку місцевого самоврядування. Також вона є цілком узгодженою з погляду поставлених цілей (очікуваних результатів) та способу їх досягнення.

Теорія програми

Актуальний стан Програми, прийнятої Лозівською міською радою 16 жовтня 2015 року та розрахованої на п'ять років реалізації, на момент її дослідження зумовив проведення щодо неї ex-ante оцінювання. Це своєю чергою визначило ґрунтовне значення теорії Програми у структурі представленого оцінювального дослідження. Йдеться про теоретичне проектування системи складників Програми – критично важливих дій/заходів та залучених ресурсів, які забезпечать досягнення запланованих нею цілей та результатів, із врахуванням імовірних позитивних та негативних чинників впливу на її реалізацію. Інакше кажучи, це – модель «ідеального» процесу реалізації Програми від постановки проблеми до її вирішення.

Проблема, яку має вирішити Програма і яка виступає стрижнем теорії дослідженої Програми, на думку дослідників, – це низький рівень участі громадян у розв'язанні місцевих соціально-економічних проблем разом із низьким рівнем довіри громади до органу місцевого самоврядування, Лозівської міської ради.

Схема 1.

Модель теорії Програми

Проблема

Низький рівень участі громадян у розв'язанні місцевих соціально-економічних проблем разом із низьким рівнем довіри громади до Лозівської міської ради.

Ресурси:

- матеріально-технічні та фінансові (приміщення, офісне обладнання, бюджетні витрати на реалізацію програмних заходів, у тому числі на організацію та проведення конкурсу, співфінансування міні-проектів);
- кадрові (штат компетентних чиновників для реалізації Програмних заходів, в тому числі, для організації та проведення конкурсу)
- інституційні (спроможні інституції громадянського суспільства міста);
- інформаційно-просвітницькі (окремий розділ на офіційному сайті Лозівської міськради, потужні місцеві медіа);
- соціально відповідальні підприємства та бізнес-структури як джерело додаткового фінансування реалізації міні-проектів.

Дії/заходи:

- розробка та затвердження Програми (мета, завдання, очікувані результати з якісними та кількісними показниками, комплекс заходів з досягнення зазначених цілей);
- розробка та затвердження положення про порядок проведення конкурсу міні-проектів;
- створення окремого розділу на офіційному сайті Лозівської міськради, повністю присвяченого висвітленню Програми, всіх заходів та подій її реалізації;
- промоція Програми (інформаційне забезпечення публічного просування конкурсу міні-проектів, залучення різноманітних соціальних середовищ для масового поширення та рекламування Програми);
- розробка та затвердження конкурсної документації (план проведення конкурсу, перелік дій із впровадження міні-проектів, форма та зразок проектної заявки, зразки реєстраційних документів учасників, форма та зразок договору про реалізацію міні-проекту);
- створення конкурсного комітету та затвердження його персонального складу із залученням громадськості;

- розробка та оприлюднення оголошення про початок конкурсу міні-проектів та прийом заявок на участь у ньому;
- організація та проведення консультацій з підготовки проектних заявок для потенційних учасників конкурсу;
- проведення конкурсу (прийом конкурсних заявок, розгляд та оцінка міні-проектів, визначення міні-проектів – переможців конкурсу, оприлюднення переліку переможців)
- організаційно-фінансове забезпечення реалізації міні-проектів (укладання договорів з переможцями конкурсу, виділення бюджетних коштів);
- моніторинг реалізації міні-проектів;
- промоція позитивного досвіду та результатів реалізації міні-проектів (організація та проведення прес-турів та днів відкритих дверей на модернізованих об'єктах, поширення інформації про реалізовані міні-проекти через офіційний сайт міської ради та місцеві медіа).

Чинники успіху:

- зацікавленість громадян у залученні до вирішення нагальних соціально-економічних проблем;
- наявність компетентних чиновників для реалізації програмних заходів;
- наявність спроможних інституцій громадянського суспільства міста;
- зацікавленість місцевих медіа тематикою організації та проведення конкурсу, реалізацією міні-проектів;
- мотивованість мешканців міста у залученні до інформаційного та рекламного просування конкурсу міні-проектів;
- масштабна промоція Програми;
- наявність достатніх матеріально-технічних та бюджетно-фінансових ресурсів;
- наявність соціально відповідальних підприємств та бізнес-структур як джерела додаткового фінансування реалізації міні-проектів.

Чинники поразки:

- непрозорість процесів організації та проведення конкурсу міні-проектів;
- корупційні чинники та партійно-політична заангажованість;
- відсутність достатнього бюджетного фінансування;

- невідповідність визначених пріоритетних напрямів та фінансових умов проведення Конкурсу актуальним потребам громади та потенційних учасників;
- проблеми із реєстрацією та легалізацією громадських організацій, ОСББ, ОСН, ініціативних груп громадян;
- неспроможність виконавців реалізувати міні-проекти;
- пасивність громадян та інституцій громадського суспільства у залученні до вирішення нагальних проблем соціально-економічного характеру;
- некомпетентність та інституційна неспроможність органу місцевого самоврядування у питаннях організації та проведення конкурсу міні-проектів.

Короткострокові ефекти:

- поліпшення та модернізація інфраструктури міста;
- підвищення зацікавленості і залученості громадян та інституцій громадянського суспільства до вирішення нагальних соціально-економічних проблем через участь у конкурсі міні-проектів;
- активізація формування ініціативних груп громадян для вирішення місцевих проблем соціально-економічного характеру через участь у конкурсі міні-проектів;
- поширення позитивного досвіду у вирішенні соціально-економічних проблем громади;
- підвищення здатності Лозівської міської ради взаємодіяти із громадою та громадським сектором на засадах діалогу та співпраці;
- підвищення рівня довіри громади до Лозівської міської ради.

Довгострокові ефекти:

- комплексний розвиток місцевого самоврядування;
- підвищення рівня ініціативності та самоорганізації громадян у вирішенні нагальних соціально-економічних проблем;
- посилення інституційної спроможності інституцій громадського сектора вирішувати місцеві проблеми соціально-економічного характеру;
- наближення публічної влади до інтересів окремого громадянина і громади в цілому;
- підвищення контролю громади за витрачанням бюджетних коштів;

- посилення впливу громади на визначення пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку міста, на формування та реалізацію місцевої політики загалом.

Аналіз законодавчої бази та формально-правова характеристика Програми

Законодавча база у сфері регулювання розроблення програм економічного і соціального розвитку в Україні є, з одного боку, доволі широкою, а з іншого – недостатньо чіткою стосовно питань саме прийняття таких програм на місцевому рівні.

Нині існує низка нормативно-правових актів з цих питань:

1. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм».
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету».
5. Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження порядку обліку державних цільових програм» від 31 липня 2007 року № 250.

Однак усі ці документи присвячені передусім нормуванню державних (тобто загальноукраїнських) цільових програм. Лише у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» йдеться про те, що «в Автономній Республіці Крим, областях, районах та містах України розробляються прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період». Тут також вказано основні елементи, які потрібно відображати у програмі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на наступний рік.

І тільки «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» (затверджені наказом Міністерства економіки України від 04 грудня 2006 р. № 367) докладно регламентують порядок розроблення регіональних цільових програм, організацію та звітність про їх виконання.

Зокрема, у «Методичних рекомендаціях» значиться, що проект програми (отже, і сама Програма) повинен містити такі розділи:

- паспорт програми;
- визначення проблеми, на вирішення якої спрямована Програма;
- визначення мети програми;
- обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування;
- строки та етапи виконання програми;
- перелік завдань і заходів програми та результативні показники;
- напрями діяльності та заходи програми;
- координація та контроль за виконанням програми.

«Методичні рекомендації» прописані детально, мають додатки у вигляді зразків відповідних документів і, хоча й підготовлені нині ліквідованим Міністерством економіки, слугують певним дороговказом для підготовки будь-яких (а не тільки економічних) програм і можуть стати в пригоді для всіх органів та інституцій, які готують такі програми.

Утім, є один нюанс, який дещо нівелює значення цього документу, а саме: його немає у базі законодавства, опублікованій на офіційному сайті Верховної Ради України. Отже, питання чинності означених «Методичних рекомендацій» наразі залишається відкритим та потребує додаткового опрацювання.

Приймаючи Програму, що затверджена рішенням XCIII сесії Лозівської міської ради VI скликання № 1520 від 16 жовтня 2015 р., міськрада зазначила, що вона керувалася п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У згаданому пункті Закону читаємо: «Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:… затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування».

На нашу думку, у цьому контексті доцільно було б згадати ще й пп «а» п. 1 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: власні (самоврядні) повноваження: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм…». Тут ідеться про те, що виконавчим органам місцевих рад необхідно не тільки готувати проекти програм, але й забезпечувати їх виконання та звітувати про результати.

З огляду на те, що бенефіціарами Програми визначені громадські організації, ОСН, ОСББ та ініціативні групи громадян, у загальних положеннях Програми вказано, що вона розроблена «відповідно до Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про органи самоорганізації населення», «Про громадські об'єднання». А законодавство, яке б чітко регулювало повноваження ініціативних груп у царині благоустрою міста (а саме на це спрямовані конкурсні пріоритети Програми), в Україні відсутнє.

Програма є нагальною для місцевої громади, адже спрямована (розділ ІІІ «Завдання програми») на:

- стимулювання діяльності громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп громадян через надання фінансової підтримки для впровадження їхніх суспільних ініціатив;
- поширення позитивного досвіду у вирішенні соціально-економічних проблем місцевого значення;
- створення сприятливого клімату для внутрішнього розвитку територіальних громад шляхом підвищення рівня їхньої самоорганізації;
- об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування й громадськості для вирішення соціальних проблем територіальної громади.

Програма – це цілісний документ, який описує мету, завдання, фінансове забезпечення, очікувані результати та містить положення про порядок проведення конкурсу міні-проектів.

Однак, на нашу думку, під час складання цього документа було допущено певних системних помилок.

Починаються вони вже з розділу І («Загальні положення»), в якому йдеться про те, що «з 2012 року Харківська обласна рада започаткувала конкурс міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє», основною метою якого стало сприяння членам територіальних громад міст, селищ та сіл області у розв'язанні проблем соціально-економічного характеру і створення умов для підвищення активності громади. Ініціативні групи та громадські організації м. Лозова брали активну участь у конкурсі. Так, у 2014 році подано до конкурсу 15 міні-проектів, переможцями якого стало 5 міні-проектів. У 2015 році вже було подано 25 заявок, переможцями стали 9 ініціативних груп».

Далі докладно перераховано досягнення та здобутки, які стали можливими завдяки цим перемогам в обласному конкурсі. З цієї інформації незрозумілим є дальше (розділ ІІ Програми) визначення мети, яка виписана так: «організація, забезпечення та проведення Лозівського конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"». Тобто депутати Лозівської міськради прийняли Програму, щоб… провести означений конкурс.

Це методично неправильно, оскільки конкурс проводиться не заради самого конкурсу, а мусить мати за ціль виразні позитивні зрушення у певних сферах життєдіяльності громади. Існування обласного конкурсу, в якому, до речі, лозівські організації нерідко ставали переможцями, не може бути єдиною підставою для започаткування аналогічного конкурсу на міському рівні.

При цьому у мотивувальній частині рішення міської ради, яким затверджено Програму, зауважено, що Програма приймається «для підтримки громадських ініціатив, більш активного залучення жителів територіальної громади до розв'язання нагальних проблем соціально-економічного характеру і створення умов для підвищення ініціативності громадян та рівня їх самоорганізації». Чому ці цілком слушні цілі не було прописано як мету в тексті самої Програми – незрозуміло.

Завдання (розділ ІІІ Програми) виписані належно, але вони аж ніяк не випливають з тієї мети (проведення конкурсу заради конкурсу), яку, ймовірно, нашвидкуруч вписали розробники Програми.

У розділі IV («Фінансове забезпечення») дуже стисло вказується: «Щорічний орієнтовний обсяг фінансування Програми – 500,0 тис. грн. Кошти Програми використовуються на співфінансування реалізації міні-проектів, визнаних переможцями, на підставі рішення Конкурсного комітету. Головні розпорядники коштів визначаються за напрямками реалізації міні-проектів».

Щоправда, вже у додатку до Програми – положенні про порядок проведення конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!» (розділі ІІ Умов проведення конкурсу), подано більш детальну інформацію: «Загальний обсяг фінансування об'єктів не перевищує 50,0 тис. грн. (вочевидь, пропущена фраза "на кожний". – *Прим. авт.*). Проекти виконуватимуться на умовах обов'язкової участі Конкурсантів у співфінансуванні чи виконанні певних робіт. Внесок Конкурсанта – ініціативної групи, громадської організації, ОСББ – не менше 10 % від загальної вартості проекту. Внесок Конкурсанта – ініціативної групи може забезпечуватись документально підтвердженим виконанням низки робіт: підготовки території, установки обладнання, фарбування тощо».

При цьому залишається незрозумілим, чому серед інституцій громадянського суспільства, що можуть брати участь у конкурсі та, в такому разі, зобов'язані робити внесок у сумі не менше 10 % від вартості проекту, відсутні ОСН, хоча вони значаться у переліку потенційних бенефіціарів. Їх забули випадково чи навмисно? Так само, як і зазначили лише ініціативні групи як ті, що можуть робити вищезазначений внесок не грошима, а документально підтвердженими роботами. Скоріше за все, це – хиби розробників Програми. Втім, у разі її реалізації, ці упущення можуть стати підставами для різного тлумачення умов конкурсу, отже – й для оспорювання його результатів.

Очікувані результати (розділ V Програми) не мають числового вираження: «Реалізація зазначених в Програмі заходів сприятиме: комплексному розвитку місцевого самоврядування; розширенню участі населення у вирішенні питань місцевого значення, наближенню публічної влади до окремого громадянина і населення в цілому; посиленню впливу населення на формування та реалізацію місцевої політики, контролю за витрачанням бюджетних коштів і активізацію населення в процесі визначення пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку міста».

Таке розмите формулювання не дозволяє встановити чіткі критерії виконання/невиконання Програми, не містить кількісних показників, на підставі яких можна було б оцінити ефективність використання коштів місцевого бюджету на заходи Програми, проаналізувати досягнуті результати.

Повертаючись до Положення про порядок проведення конкурсу, слід зауважити, що, на відміну від мети Програми, мета самого кон-

курсу виписана актуально: «сприяння членам територіальної громади міста у розв'язанні проблем соціально-економічного характеру і створення умов для підвищення активності громади».

Основні завдання конкурсу повторюють завдання Програми, що є виправданим, адже єдиним заходом Програми є організація та проведення конкурсу. З іншого боку, враховуючи, що для ліпшої реалізації Програми доцільним вбачається проведення попередньої широкої інформаційно-роз'яснювальної кампанії, консультативна допомога під час втілення в життя вже підтриманих конкурсних заявок, а також моніторинг їх виконання, заходи Програми можна б було виписати ширше, ніж тільки безпосереднє проведення конкурсу.

Пріоритетні напрями конкурсу (переоснащення зовнішнього освітлення; будівництво вуличних водопроводів; облаштування дитячих ігрових та спортивних майданчиків; благоустрій місць відпочинку населення – парків, скверів, алей, прибудинкових територій тощо) відповідають сучасним потребам громади. Однак вони охоплюють тільки заходи з благоустрою міста, не зачіпаючи інших соціально-економічних та суспільних питань (зокрема, надання соціальних послуг), якими цілком спроможні займатися інституції громадянського суспільства.

У п. 1 умов проведення конкурсу (розділ ІІ Положення) зазначено, що «до участі в конкурсі запрошуються громадські організації, органи самоорганізації населення, ОСББ, ініціативні групи громадян, зареєстровані або легалізовані у встановленому порядку на території міської ради». Ця позиція щодо громадських організацій є незаконною, оскільки Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI було скасовано обмеження до ареалу діяльності громадських об'єднань, і введено принцип вільного вибору території діяльності (ч. 4 ст. 3 Закону). Доречним видається забезпечення можливості участі в конкурсі для таких громадських організацій, які ведуть свою діяльність на території Лозівської міської ради, незважаючи на місце їхньої реєстрації.

Крім того, виникає питання щодо реєстрації або легалізації «в установленому порядку» ініціативних груп громадян, адже для таких випадків не існує законодавчо регламентованої процедури. Якщо вона прийнята та закріплена певним нормативним документом органу місцевого самоврядування м. Лозова, потрібно було навести посилання на означений документ.

Далі детально описано, які саме документи подають інституції-конкурсанти – громадські організації, ОСН та ініціативні групи. Водночас, про ОСББ розробники Програми у цьому контексті… забули.

Суттєвим упущенням розробників Програми є відсутність чітких термінів проведення конкурсу. Зазначено лише, що «реалізація міні-проектів здійснюється до 01 листопада поточного року». За умови прийняття Програми 16 жовтня 2015 року важко уявити, як її можна було реалізувати до 1 листопада «поточного року». Відсутність дати для старту конкурсу призвела до того, що 2016 року до цього питання у Лозівській міській раді взагалі не приступали.

Інші умови конкурсу є цілком справедливими та придатними.

Щодо критеріїв та порядку оцінки міні-проектів (розділ 3 Положення), можна зауважити, що критерії (відповідність міні-проекту одному або декільком пріоритетним напрямам конкурсу, реалістичність міні-проекту, конкретність і значущість результату, економічна ефективність міні-проекту) прописані обґрунтовано, деталізовані у підпунктах. Запитання викликає тільки пункт 4: «на одному об’єкті може бути реалізовано тільки один міні-проект з певного видового напрямку», адже не роз’яснено, про що вже йшлося у «видовому напрямку» (можливо, про пріоритетні напрямки конкурсу?). Одночасно наголосимо, що у розділі «Критерії та порядок оцінки міні-проектів» порядок оцінки відсутній.

Організаційне забезпечення конкурсу (розділ 4 Положення) «здійснює спеціально створений Конкурсний комітет, до персонального складу якого входять: заступники міського голови; представники постійних депутатських комісій міської ради; працівники міської ради». Як бачимо, не виписано, хто саме утворює «спеціально створений» конкурсний комітет, яким є його кількісний склад, які саме представники депутатських комісій та працівники міської ради мають шанс увійти до цього комітету. Також не передбачена можливість залучення до конкурсного комітету представників незалежних громадських інституцій, журналістів тощо, які б могли забезпечити відкритість та гласність процесу прийняття рішень і підвищити довіру населення до комітету зокрема та до Лозівської міської ради в цілому.

При цьому регламент конкурсного комітету виписаний побіжно. Можливо, його було б доцільно прийняти окремим додатком до Програми.

Розділ 5 Положення («Фінансування на виконання міні-проектів») передбачає, що співфінансування для реалізації міні-проектів, визна-

них переможцями, на підставі рішення конкурсного комітету, «здійснюється за рахунок коштів міського бюджету, передбачених на поточний бюджетний рік. При цьому допускається залучення коштів з інших незаборонених чинним законодавством України джерел».

Одночасно зазначено, що «фінансування міні-проектів за рахунок коштів міського бюджету здійснюється у розмірі, який встановлено конкурсною комісією на реалізацію одного проекту з врахуванням внесків Конкурсанта». Звідкіля взялася «конкурсна комісія», якщо у положенні вище йшлося тільки про «конкурсний комітет», – невідомо. Вірогідно, це чергова хиба з боку розробників Програми.

Щодо питання координації та контролю за виконанням Програми, то наприкінці Положення вказано, що «моніторинг реалізації міні-проектів здійснюється управлінням економіки та фінансовим управлінням міської ради на підставі інформації, що надається розпорядниками коштів». А в самому рішенні міськради, яким затверджена Програма, у ч. 6 зазначено: «Контроль за виконанням рішення покласти на постійні комісії: з питань бюджету та залучення інвестицій; з політико-правових питань, регуляторної політики, депутатської діяльності та Регламенту ради».

На нашу думку, потенційні можливості моніторингу фінансового управління міської ради є належними. Проте, як бачимо, контроль з боку депутатських комісій виявився примарним, оскільки обрані у жовтні 2015 року депутати так і не спромоглися започаткувати проведення відповідного конкурсу міні-проектів наступного року.

Паспорт Програми, що є необхідним документом, згідно з «Методичними рекомендаціями щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання», на жаль, відсутній. Принаймні, його не опублікували разом із Програмою на відповідній сторінці офіційного сайту Лозівської міської ради (http://lozovarada.gov.ua/ogoloshennya/programa-pidtrimki-konkursu-mini-proektiv-rozvitku-teritorialnoji-gromadi-m-lozova-vlada-i-gromada-razom-na-2016-2020-roki.html).

Отже, Програма передбачає певні дії щодо залучення на конкурсних основах інституцій громадянського суспільства (громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп громадян) для переоснащення зовнішнього освітлення, будівництва вуличних водопроводів, облаштування дитячих ігрових та спортивних майданчиків і благоустрою місць відпочинку населення – парків, скверів, алей, прибудинкових

територій тощо. На підтримку цих дій і проведення самого конкурсу міні-проектів Програма передбачає щорічно 500 тис. грн («орієнтовно») з міського бюджету.

Однак відсутність чіткого формулювання мети Програми, брак будь-яких інших заходів, окрім конкурсу, відсутність визначених критеріїв успішного виконання завдань та досягнення цілей Програми, неправове обмеження громадських організацій за принципом територіальності їх реєстрації, наявність багатьох помилок, хиб та неузгодженостей у тексті Програми можуть свідчити про недостатню підготовку (поспішність) при її прийнятті, що закладає підвалини для проблем та ускладнень під час реалізації.

Отже, Програма, вочевидь, є потрібною для громади м. Лозова, проте наразі потребує доробки та доопрацювання.

Методологія дослідження

У рамках оцінювального дослідження Програми було застосовано кількісні та якісні методи відбору та аналізу даних.

Для підвищення точності та достовірності даних застосовувалася тріангуляція методів та джерел інформації: дослідницькі питання вирішувалися на основі інформації, зібраної з різних джерел (виконавчий комітет Лозівської міської ради, конкурсний комітет обласного конкурсу міні-проектів, громадські організації, ОСН, ОСББ, ініціативні групи – учасники обласного конкурсу та з використанням різних методів (індивідуальні інтерв'ю, онлайн-опитування, аналіз вторинних даних).

Застосування структурованого підходу відбулося у вигляді проведення онлайн-опитування, а також збору та аналізу вторинних даних щодо участі конкурсантів з м. Лозова в обласному конкурсі міні-проектів.

Використання напівструктурованого підходу у вигляді індивідуальних інтерв'ю та одного відкритого запитання анкети онлайн-опитування, своєю чергою, було обумовлено ex-ante характером оцінювання, а отже необхідністю на підставі збору та аналізу поглибленої та «інсайдерської» інформації:

- проводити розвідувальну роботу щодо Програми, яка вже прийнята, але фактично ще не запущена у реалізацію;

- досліджувати питання перспектив Програми, прогнозувати результати її практичної реалізації та імовірність досягнення запланованих цілей;
- змістовно поглибити розуміння та трактування результатів структурованого збору даних (тобто, онлайн-опитування та вторинних даних щодо участі конкурсантів з м. Лозова в обласному конкурсі міні-проектів).

Онлайн-опитування проводилося протягом двох місяців, з початку серпня до кінця вересня 2016 року. Для нього було розроблено анкету, що складалася з 21-го закритого та одного відкритого запитання. Для збору даних використано платформу LimeSurvey (www.limesurvey.org), встановлену на сервері Інституту соціально-економічних експертиз – одного з партнерів проекту.

Зважуючи на ex-ante характер оцінювання, а отже необхідність попереднього ознайомлення респондентів із текстом Програми та формування ними майже експертної думки щодо її положень, було вирішено залучити до онлайн-опитування як респондентів так звану «інформовану» громадськість – керівників громадських організацій, ОСН, об’єднань ОСББ, ініціативних груп, що брали участь в обласному конкурсі міні-проектів з м. Лозова.

Базу респондентів онлайн-опитування (60 осіб – представників організацій та груп) було сформовано на основі інформації, отриманої з офіційного сайту Лозівської міської ради, з Державного реєстру громадських об’єднань, за інформаційним запитом до Лозівської міської ради. Всім респондентам було надіслано листа з довідковою інформацією щодо онлайн-опитування, а також щодо самої Програми з проханням попередньо, перед заповненням онлайн-анкети, ознайомитися з її текстом та посиланням на неї на офіційному сайті Лозівської міської ради. Всього за підсумком проведення онлайн-опитування було отримано, оброблено та проаналізовано 44 повністю заповнені анкети.

Діаграма 1.

Розподіл респондентів, які взяли участь в онлайн-опитуванні (N=44) за групами

Джерело: Онлайн-опитування, проведене в рамках проекту.

Індивідуальні інтерв'ю було проведено у м. Лозова 19–20 вересня 2016 року. Частину респондентів для них – представників громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп, що брали участь в обласному конкурсі міні-проектів – було відібрано з числа осіб, що вже взяли участь в онлайн-опитуванні та ознайомилися із змістом Програми. Другу частину респондентів склали посадові особи виконавчого комітету Лозівської міської ради: секретар Лозівської міської ради, начальник управління економіки та начальник управління молоді та спорту Лозівської міської ради. Всього було проведено, оброблено та проаналізовано 15 індивідуальних інтерв'ю.

Діаграма 2.

Розподіл респондентів – учасників індивідуального інтерв'ю (N=15) за групами

Джерело: Онлайн-опитування, проведене в рамках проекту.

Відкрите запитання онлайн-опитування стосувалося пріоритетних напрямів Лозівського міського конкурсу міні-проектів та пропонувало респондентам написати у вільній формі напрями, які вони вважають пріоритетними з огляду на потреби громади, окрім тих, що вже перераховані у Програмі. У результаті обробки відповідей на це запитання було отримано 89 пропозицій щодо альтернативних пріоритетних напрямів, що дозволило здійснити підрахунок їх частотності за кількістю згадувань.

Діаграма 3.

Розподіл респондентів онлайн-опитування (N=44) за кількістю наданих пропозицій щодо альтернативних напрямів Програми (N=87)

Джерело: Онлайн-опитування, проведене в рамках проекту.

За результатом аналізу всіх отриманих пропозицій щодо альтернативних пріоритетних напрямів Програми на відповідність формату конкурсу міні-проектів та вимірювання частотності їхнього згадування було виокремлено 65 пропозицій, які відповідають змісту Програми та мають показник згадування вище 1.

Таблиця 1.

Підрахунок частотності наданих респондентами (N=44) пропозицій щодо альтернативних пріоритетних напрямів Програми (N=65)

Альтернативні пріоритетні напрями	**Категорії респондентів**				**Всі разом**
	Громадські організації	**ОСН**	**ОСББ**	**Ініціативні групи громадян**	
Енергозбереження	2	7	3	2	14
Фізкультурно-спортивна та оздоровча інфраструктура	6	0	2	4	12
Ремонт підвальних приміщень, дахів, внутрішньобудинкових систем	3	4	2	1	10
Благоустрій прибудинкових територій та місць відпочинку населення*	3	3	2	1	9
Ремонт доріг	1	3	1	0	6
Інформаційно-навчальні центри	2	1	0	0	3
Дозвілля	0	0	1	2	3
Подолання безробіття (створення робочих місць)	2	0	0	0	2
Будівництво пам’ятних знаків (учасникам АТО, борцям за незалежність)	2	0	0	0	2
Переоснащення обладнання у медичних закладах	1	0	0	1	2
Екологія, запровадження технологій з відновлювальними джерелами енергії	0	0	1	1	2
РАЗОМ	14	13	10	6	44

*Зазначений пріоритетний напрям наявний у Програмі.

Джерело: Онлайн-опитування, проведене в рамках проекту.

У рамках оцінювального дослідження було проведено аналіз Програми та наявних супровідних нормативних документів – рішення Лозівської міської ради № 1520 від 16 жовтня 2015 року «Про затвердження Програми підтримки конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова “Влада і громада – разом!” на 2016–2020 роки», додатків до Програми. Зміст зазначених документів було проаналізовано на відповідність чинним нормативно-правовим актам, а також з погляду можливості забезпечення прозорості практичної реалізації програми. Було досліджено обсяг, якість та узгодженість програмних заходів, визначених Програмою цілей, завдань та очікуваних результатів, стартових, проміжних та фінішних якісних і кількісних показників вимірювання виконання завдань та досягнення очікуваних результатів.

Вторинні дані щодо участі конкурсантів з м. Лозова в обласному конкурсі міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє», що щорічно проводиться Харківською обласною радою, за 2012–2016 роки було надано у відповідь на інформаційні запити до Харківської обласної ради та Лозівської міської ради. Отриману офіційну інформацію щодо учасників з м. Лозова та поданих ними проектних заявок у 2012–2016 роках до конкурсного комітету обласного конкурсу міні-проектів було проаналізовано з погляду кількісних та якісних показників представництва учасників, їхньої спроможності (за показником учасників, що перемогли у конкурсі), напрямів запропонованих міні-проектів.

Вплив програми на комплексний розвиток місцевого самоврядування

Першим очікуваним результатом реалізації програми є «сприяння комплексному розвитку місцевого самоврядування». За своєю суттю, саме він найбільше підходить на роль мети досліджуваної програми. Сам зміст поняття «комплексний розвиток місцевого самоврядування» у Програмі не визначається, але, виходячи зі змісту Програми, можна дійти до висновку, що він охоплює кілька аспектів:

- посилення інституційної спроможності органу місцевого самоврядування;
- підвищення ініціативності громадян та рівня їх самоорганізації;
- активізація діяльності громадських організацій, ОСН, ОСББ;
- наближення публічної влади до окремого громадянина і громади в цілому;
- посилення впливу громади на формування та реалізацію місцевої політики, контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Сприяння посиленню інституційної спроможності органу місцевого самоврядування

Безпосередньо у тексті Програми посилення інституційної спроможності Лозівської міської ради не згадується. Цей аспект лише контекстно виявляється зазначеною метою Програми – «організація, забезпечення та проведення Лозівського конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!» – та визначеними завданнями Програми. Передусім тому, що невід'ємним складником зазначеної мети і програмних завдань є питання здатності органу місцевого самоврядування їх реалізувати.

З цього погляду, вихідним моментом розгляду Програми загалом та питання інституційної спроможності органу місцевого самоврядування зокрема стало те, що 2016 року – тобто у перший рік запланованого впровадження зазначеної Програми – її реалізацію не було профінансовано і запущено. Повного комплекту документів, необхідного для організації та проведення передбаченого нею конкурсу міні-проектів також не було розроблено. Посадові особи Лозівської міської ради, з якими проведено інтерв'ю, пояснили цю обставину тим, що цього року міська рада зосередила власні зусилля на участі

лозівських представників громадянського суспільства в обласному конкурсі міні-проектів, розглядаючи її як можливість залучення коштів обласного бюджету для вирішення місцевих соціально-економічних проблем. «Чому наша Програма, скажімо так, не “вистрелила” у повному обсязі? Тому що ми зараз ледве-ледве встигаємо виконувати обласну програму (тобто реалізовувати проекти-переможці обласного конкурсу міні-проектів від м. Лозова. – *Прим. авт.*) – зазначив один із представників Лозівської міської ради.

На нашу думку, пояснення посадовців свідчать скоріше про певний дефіцит інституціональної спроможності органу місцевого самоврядування. Недостатня компетентність з питань демократичного управління його посадовців виявляється, зокрема, в тому, що при обговоренні питань виникнення, змісту та перспектив Програми вони оперують переважно поняттям фінансування та фінансового ресурсу. Всі інші аспекти Програми, у тому числі і як цільові, за їхною логікою підпорядковані питанню вирішення локальних інфраструктурних проблем, а тому є другорядними. Представники органу місцевого самоврядування, обговорюючи Програму, фактично обґрунтовують інституційну спроможність Лозівської міської ради, успішною, на їх погляд, участю лозівських ініціативних груп та організацій громадянського суспільства в обласному конкурсі міні-проектів: «Від міста було підготовано 123 міні-проекти, це є рекордною кількістю для обласного конкурсу». При цьому вони не згадують тих компетенцій, яких може набути Лозівська міська рада під час реалізації власного міського конкурсу. Що більше, вони майже неприховано наводять думку, що активна участь Лозівської міської ради в обласному конкурсі міні-проектів повністю компенсує її повну бездіяльність у реалізації власної Програми. Так, фактично ототожнюються компетенції роботи органу місцевого самоврядування у рамках обласного конкурсу міні-проектів та впровадженні власного конкурсу, і одночасно повністю ігнорується специфіка компетенцій, які посилюватимуть інституційну спроможність Лозівської міської ради під час реалізації власної програми з підтримки міського конкурсу.

Про слабку інституційну спроможність Лозівської міської ради, певний дефіцит її демократичних компетенцій свідчать також взяті під час оцінювального дослідження індивідуальні інтерв’ю з представниками громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп, що брали участь в обласному конкурсі міні-проектів. Найчастіше респонден-

ти з числа «інформованої» громадськості нарікають на закритість та кулуарність роботи Лозівської міської ради. «Навіть зайти до міської ради – це не так просто. Туди можуть зайти лише ті, кого запрошують», – зазначила одна з респонденток, маючи на увазі складність доступу пересічних громадян Лозівської міської ради.

Навіть представники громадських організацій, що налаштовані лояльно до місцевої влади, підкреслюють низьку інтенсивність співпраці між міською владою та громадським сектором, прив'язують її до напрямків діяльності організацій громадянського суспільства, фактично позначаючи обмеженість цієї співпраці лише напрямами патерналістської за своїм характером допомоги органу місцевого самоврядування організаціям, які презентують потреби вразливих груп населення, і фактичну відсутність взаємодії за напрямками залучення незалежних громадських організацій до формування та реалізації місцевої політики.

За таких обставин цілком логічно, що значна кількість респондентів передбачає імовірність непрозорої реалізації Програми, проведення передбаченого нею конкурсу міні-проектів «для "своїх", для наближених або підконтрольних організацій та груп». Звичайно, нейтралізувати такі побоювання могли б чітко прописані у Програмі відповідні положення. Але, як показує здійснений під час оцінювального дослідження аналіз її тексту, у поточній редакції Програма не містить цілісного комплексу заходів та завдань, що забезпечуватимуть її реалізацію та проведення конкурсу міні-проектів на засадах транспарентності (відкритості та прозорості), чесності та інклюзивності (широкого залучення громадськості).

Показовим у цьому сенсі є аспект формування та функціонування конкурсного комітету Лозівського міського конкурсу міні-проектів. Щодо нього представники громадянського суспільства висловлюють вимогу, щоб він формувався та функціонував за участю громадськості, а його засідання проводилися відкрито. «Що стосується Програми, хочеться, щоб конкурсний комітет діяв прозоро, щоб рішення приймали у присутності людей», – акцентував респондент з числа «інформованої громадськості».

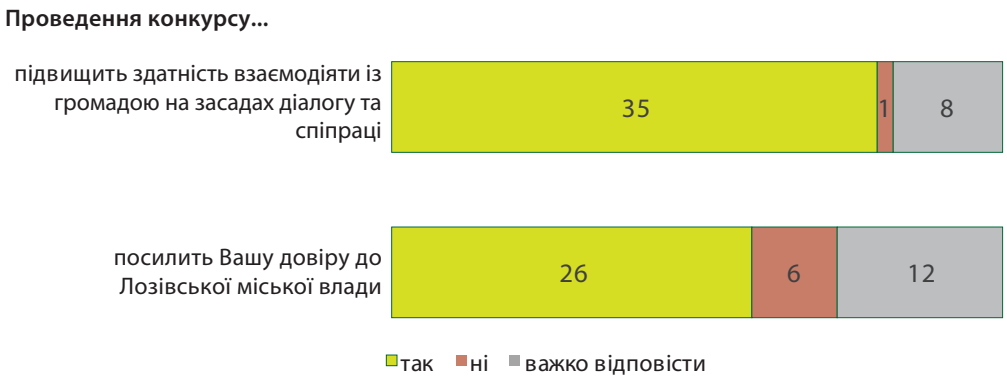
В індивідуальних інтерв'ю, проведених у рамках дослідження із представниками Лозівської міської ради, останні загалом не заперечують щодо цього питання думки громадськості та запевняють, що до конкурсного комітету планується включити представників громади

міста. «Будуть фахівці і представники громадськості», – зазначив один з посадовців. Але на запитання про детальніші критерії формування та пропорцію представництва громадськості у складі конкурсного комітету змістовно жодний з них не відповів.

Як уже зазначалося у попередньому розділі, присвяченому теорії Програми, положення Програми, які регламентують формування конкурсного комітету, взагалі не передбачають залучення до його складу представників громадськості. Це, безумовно, теж свідчить не про достатню інституційну спроможність органу місцевого самоврядування, а скоріше про її дефіцит.

Діаграма 4.

Значення конкурсу для інституційної спроможності органу місцевого самоврядування



Джерело: Онлайн-опитування.

Зрозуміло, що вищеописані тенденції не є сприятливим тлом для сприйняття зазначеної Програми громадськістю. Тим цікавішими видаються на ньому отримані під час дослідження результати онлайн-опитування представників громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп, що брали участь в обласному конкурсі міні-проектів.

Майже 80 % респондентів проведеного онлайн-опитування вважають, що реалізація Програми посилить інституційну спроможність Лозівської міської ради за таким базовим її критерієм, як здатність органу влади взаємодіяти із громадою на засадах діалогу та співпраці. 18 % опитаних не змогли визначитися щодо відповіді на це запитання. Лише 1 респондент із-поміж 44-х (трохи більше 2 %) впевнений, що такий вплив на інституційну спроможність органу місцевого самоврядування Програма не здійснить.

Невипадковість вищезазначеного доводить результат за іншим питанням онлайн-опитування. Згідно з відповідями на нього, 59 % респондентів упевнені, що реалізація Програми посилить інституційну спроможність Лозівської міської ради за ще одним зв'язаним критерієм – підвищенням довіри до органу влади з боку громадськості. Трохи більше 27 % респондентів не визначилися з цього питання. Майже 14 % опитаних (6 із 44-х) заперечили вплив реалізації Програми на посилення їхньої довіри до Лозівської міської ради.

З огляду на зазначені результати, слід констатувати очевидно оптимістичне сприйняття Програми громадою та високий рівень очікувань від її реалізації.

Варто також уточнити, що ці результати було отримано після ознайомлення респондентів із текстом Програми, але до того, як частина з них дали інтерв'ю, під час яких висловили низку пропозицій щодо покращення Програми, підготовки та проведення конкурсу міні-проектів.

За результатами індивідуальних інтерв'ю з представниками громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп, які брали участь в обласному конкурсі міні-проектів, сформувався докладний перелік рекомендацій громадськості, який за умови його практичного використання Лозівською міською радою дозволить якісно посилити інституційну спроможність останньої та ефективно реалізувати Програму:

- проведення громадських слухань щодо Програми, створення ініціативної групи для доопрацювання її тексту з урахуванням пропозицій громадськості;
- максимальна відкритість, прозорість та публічність конкурсу міні-проектів, докладне висвітлення всіх етапів конкурсного процесу через всі доступні засоби масової інформації (електронні ресурси, газети, телебачення тощо);
- промоція конкурсу міні-проектів серед інституцій громадянського суспільства;
- організація та проведення мерією консультацій для потенційних учасників міського конкурсу міні-проектів з питань складання проектних заявок, нормативно-правового оформлення та реалізації проектів-переможців;
- упровадження регулярного та повного публічного звітування щодо щорічних підсумків проведення конкурсу та реалізованих міні-проектів.

Підвищення ініціативності громадян та рівня їх самоорганізації

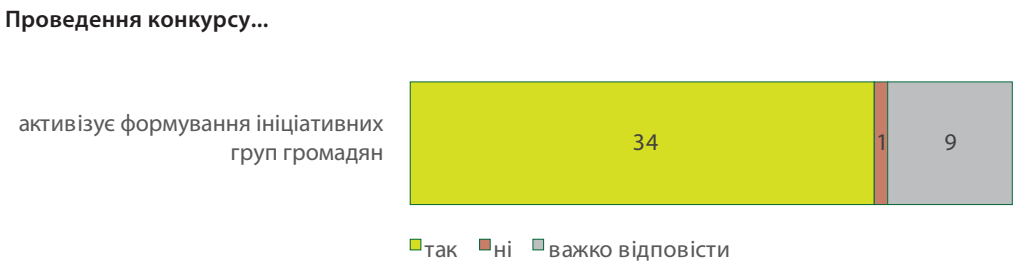
Підвищення ініціативності громадян та рівня їх самоорганізації згадується у Програмі як цільовий орієнтир кілька разів. Зокрема, про це йдеться у мотивувальній частині рішення Лозівської міської ради «Про затвердження Програми підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!" на 2016–2020 роки» № 1520 від 16 жовтня 2015 року, загальних положеннях та завданнях Програми, у «Положенні про порядок проведення конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"» (додаток 2 Програми). Попри це, Програма містить лише одне – досить загальне та лаконічне – пояснення, які умови й як вона створює для підвищення ініціативності громадян та рівня їх самоорганізації, якими заходами стимулюватиме діяльність ініціативних груп громадян у вирішенні місцевих соціально-економічних проблем: «через надання фінансової підтримки для впровадження їхніх суспільних ініціатив».

Розгорнутішу відповідь на це запитання дав один із посадовців Лозівської міської ради під час індивідуального інтерв'ю. Він пояснив, що Програма підвищить ініціативність громадян та рівень їх самоорганізації, тому що вона переорієнтуватиме громадян з очікування, «що міська влада повинна виконати певні роботи» за їх зверненнями, на «те, що вони теж повинні долучитися до вирішення своєї проблеми». Пояснення інших посадовців та більшості респондентів з числа «інформованої» громадськості значно доповнюють його і переважно зводяться до констатації наявності значного кола інфраструктурних та житлово-комунальних проблем, необхідності їх вирішувати, з одного боку, а з другого боку, наявності можливостей їх вирішення, що надає Програма, у вигляді тієї самої «фінансової підтримки для впровадження суспільних ініціатив».

Як показують результати онлайн-опитування представників громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп, які брали участь в обласному конкурсі міні-проектів, громадськість високо оцінює ті можливості вирішення місцевих соціально-економічних проблем, що надає Програма, і передбачає на цьому підґрунті помітну активізацію ініціативності та самоорганізації громадян.

Діаграма 5.

Значення Лозівського міського конкурсу для підвищення ініціативності громадян



Джерело: Онлайн-опитування.

Понад 77 % респондентів проведеного онлайн-опитування впевнені, що реалізація Програми підвищить ініціативність громадян та рівень їх самоорганізації. Більш як 20 % (9 із 44) опитаних не змогли визначитися щодо цього питання. Лише 1 респондент із 44-х заперечив уплив реалізації Програми на активізацію ініціативності та самоорганізації громадян.

Невипадковість вищезазначеного підтверджується результатом аналізу вторинних даних. А саме – інформації щодо участі конкурсантів – ініціативних груп громадян з м. Лозова в обласному конкурсі міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє» у 2012–2016 роках.

Таблиця 2.

Статистика участі конкурсантів – ініціативних груп громадян з м. Лозова в обласному конкурсі міні-проектів у 2012–2016 роках

Рік / Кількісні показники	2012	2013	2014	2015	2016
Учасники – ініціативні групи громадян із м. Лозова	2	1	7	18	45
Подані учасниками – ініціативними групами громадян із м. Лозова проектні заявки	2	1	8	20	113
Проекти-переможці учасників – ініціативних груп громадян із м. Лозова	0	0	3	8	17

Джерело: Офіційна інформація Харківської обласної ради та Лозівської міської ради, надана у відповідь на інформаційні запити.

Стимулювання діяльності громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків

Наступний базовий аспект комплексного розвитку місцевого самоврядування – стимулювання діяльності громадських організацій, ОСН, ОСББ – Програма висвітлює абсолютно аналогічно до підвищення ініціативності та самоорганізації громадян. Як цільовий орієнтир у ній всі вони складають одну групу. Зрозуміло, на громадські організації, ОСН та ОСББ так само поширюється те пояснення щодо умов та заходів стимулювання їхньої діяльності з вирішення місцевих соціально-економічних проблем, яке вже наведено у попередньому підрозділі й стосується питання підвищення ініціативності громадян та рівня їх самоорганізації.

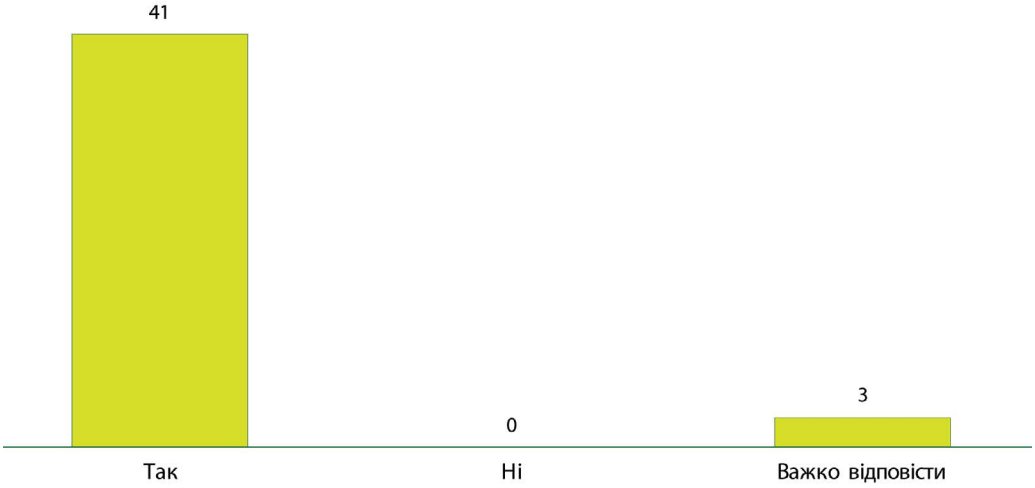
Але окрім цього, безумовні гідні уваги доповнення сформував під час індивідуального інтерв'ю представник однієї громадської організації. На його думку, Програма стимулюватиме діяльність громадських організацій, ОСН, ОСББ, тому що «такі міні-проекти є цікавими і корисними взагалі для розвитку, не тільки, скажімо, для розвитку громади, але й для громадських організацій також». Далі він зазначив, що «реалізація міської політики може відбуватися не тільки через інститути місцевої влади, а й через громадські організації». І на завершення – як можливий варіант стимулювання активізації громадського сектора він пропонує органові місцевого самоврядування проводити роботу «з людьми, які можуть потенційно потім створити громадські організації. Тому що, якщо будуть відчувати, бачити, що така робота проводиться і буде фінансування, то, можливо, з'являться іще громадські організації, які будуть вже націлені на реалізацію таких от проектів».

Отже, фактично в рамках запропонованого респондентом трактування умов, шляхів та заходів стимулювання діяльності інституцій громадянського суспільства і, передусім, громадських організацій, Програма та передбачений нею міський конкурс міні-проектів розглядаються як своєрідний механізм підключення громадських інституцій до реалізації місцевої політики. Що більше, Програма формуватиме умови не лише для стимулювання вже створених організацій активізовувати власну діяльність та брати участь у конкурсі міні-проектів, але й для реєстрації нових громадських організацій.

Як показують результати онлайн-опитування представників громадських організацій, ОСН, ОСББ та ініціативних груп, які брали участь в обласному конкурсі міні-проектів, імовірність позитивного впливу реалізації Програми на активізацію діяльності громадських організацій, ОСН та ОСББ у вирішенні місцевих соціально-економічних проблем громадськість оцінює ще вище, ніж її вплив на підвищення ініціативності та самоорганізації громадян.

Діаграма 6.

Значення Лозівського міського конкурсу для активізації громадських організацій, ОСН та ОСББ



Джерело: Онлайн-опитування.

Понад 93 % респондентів упевнені, що реалізація Програми активізує діяльність громадських організацій, ОСН та ОСББ у вирішенні місцевих соціально-економічних проблем. Лише близько 7 % опитаних (3 з-поміж 44-х) не визначилися щодо цього питання. Жодний респондент не заперечив уплив реалізації Програми на активізацію діяльності зазначених інституцій громадянського суспільства.

Цікаво, що вищезазначений результат онлайн-опитування мало співвідноситься із результатом аналізу вторинних даних – інформації щодо участі конкурсантів – громадських організацій, ОСББ та ОСН з м. Лозова в обласному конкурсі міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє» у 2012–2016 роках.

Таблиця 3.

Статистика участі конкурсантів м. Лозова в обласному конкурсі міні-проектів у 2012–2016 роках з поділом за категоріями учасників

Рік	Кількість учасників з м. Лозова			Кількість поданих проектних заявок учасниками з м. Лозова			Кількість проектів-переможців учасників з м. Лозова		
	ГО	*ОСББ*	*ОСН*	*ГО*	*ОСББ*	*ОСН*	*ГО*	*ОСББ*	*ОСН*
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2014	2	5	0	2	6	0	1	1	0
2015	2	0	0	5	0	0	1	0	0
2016	2	4	0	4	6	0	1	1	0

Джерело: Офіційна інформація Харківської обласної ради та Лозівської міської ради, надана у відповідь на інформаційні запити.

На нашу думку, це може свідчити не стільки про занадто оптимістичне сприйняття «інформованою» громадськістю корисності Програми для зазначених інституцій громадського сектора, скільки про специфіку проведення різних конкурсів міні-проектів.

Наближення публічної влади до окремого громадянина і громади в цілому

Наближення публічної влади до окремого громадянина і громади в цілому є невід'ємною складовою комплексного розвитку місцевого самоврядування. Це – один із базових критеріїв інституційної спроможності будь-якої влади, тим більше – місцевої. У Програмі про наближення публічної влади до окремого громадянина і громади в цілому йдеться окремим пунктом у розділі «Очікувані результати» разом із розширенням участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Тим не менш, чітко сформульованих та логічно взаємопов'язаних цілей, заходів та завдань, які створюватимуть умови для досягнення цього очікуваного результату Програма не містить. Жодних якісних та кількісних індикаторів його вимірювання – теж.

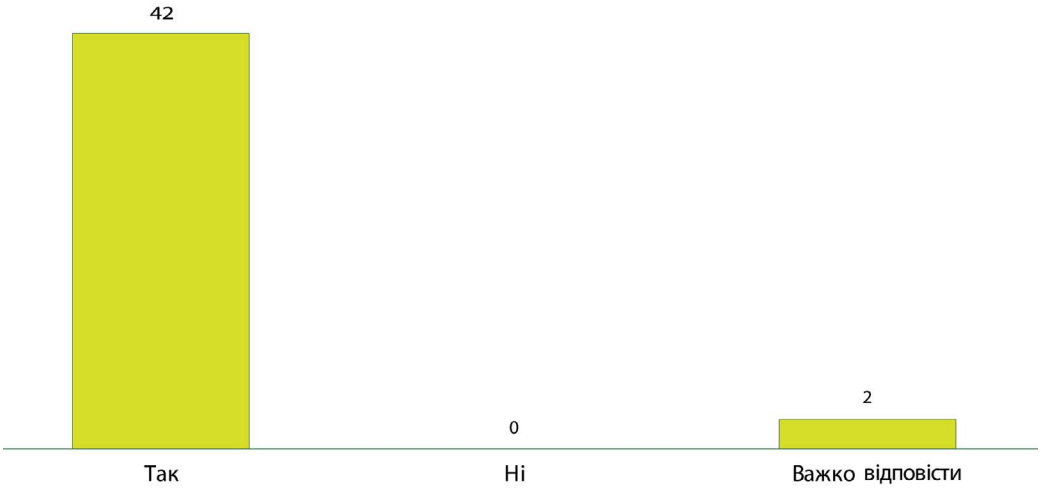
Певну ясність у питання сприйняття міського конкурсу міні-проектів як заходу, що наближує публічну владу до окремого громадянина і громади в цілому, вніс один з посадовців Лозівської міської ради під час індивідуального інтерв'ю. Він констатував наявність у територіаль-

ної громади м. Лозова значного кола житлово-комунальних проблем та охарактеризував Програму як «механізм співпраці влади і громади саме у вирішенні проблемних питань».

Згідно з результатами онлайн-опитування представників громадських організацій, ОСН, ОСББ та ініціативних груп, які брали участь в обласному конкурсі міні-проектів, громадськість дуже високо оцінює ті можливості, які надає такий механізм для громади та громадян.

Діаграма 7.

Оцінка проведення конкурсу міні-проектів як одного з проявів діяльності Лозівської міської ради



Джерело: Онлайн-опитування.

Понад 95 % респондентів упевнені, що реалізація Програми є корисною діяльністю Лозівської міської ради на благо громади. Жоден з опитаних респондентів не заперечив цього. Не визначилися щодо цього питання лише 2 респонденти (менше 5 % опитаних).

Уявлення мешканців м. Лозова щодо сприйняття та оцінки Програми як засобу наближення публічної влади до окремого громадянина і громади в цілому, окрім цього результату, дають і раніше наведені результати. Вони вимірюють інші базові параметри інституційної спроможності Лозівської міської ради та безпосередньо стосуються здатності публічної влади наближатися до громадян та громади. Йдеться про посилення спроможності місцевої влади взаємодіяти із громадянами та громадою на засадах діалогу та співпраці, здатність формувати довіру до місцевої влади через урахування потреб та інтересів мешканців міста.

Посилення впливу громади на формування та реалізацію місцевої політики, контроль за витрачанням бюджетних коштів

Ситуація із посиленням упливу громади на формування та реалізацію місцевої політики, контролю за витрачанням бюджетних коштів у рамках повністю така ж, що й із попередньо розглянутим аспектом.

Посилення впливу громади на формування та реалізацію місцевої політики, контроль за витрачанням бюджетних коштів є невід'ємною складовою комплексного розвитку місцевого самоврядування та виступає одним із базових критеріїв інституційної спроможності місцевої влади. Про це йдеться окремим пунктом у розділі «Очікувані результати». Однак немає жодних індикаторів вимірювання, чітко сформульованих та логічно взаємопов'язаних цілей, заходів та завдань, які створюватимуть умови для досягнення вказаного очікуваного результату.

Представники Лозівської міської ради, які погодилися дати інтерв'ю, впевнені, що Програма посилить уплив населення на формування та реалізацію місцевої політики, а також і контроль за витрачанням бюджетних коштів, тому що це стане продуктом співпраці між органом місцевого самоврядування та громадою, механізмом якої Програма і виступає. Як пояснив один із посадовців, «така співпраця породжує контроль. Тобто якщо є бюджетне фінансування… прийшла підрядна організація, встановили покрівлю, вона буквально через тиждень почала протікати, і мешканці знову скаржаться, що це – неефективне витрачання коштів... Якщо ж говорити про дольову участь громадян, то тут вже зовсім інше ставлення до контролю і до виконання робіт. Громадяни самі зацікавлені, вони беруть участь у прийманні цих робіт, вони контролюють процес, як відбуваються ці ремонтні роботи. Саме на це спрямована ця співпраця влади і громади».

Своєю чергою представники «інформованої» громадськості під час індивідуальних інтерв'ю доповнили пояснювальну схему посадовців ідеєю перехресного контролю за витрачання бюджетних коштів. Сам автор ідеї бачить її зміст у тому, що «і громадські організації будуть використовувати ці фінанси – і влада, і громадськість – контролюватимуть, куди вони будуть витрачатися. І це ще відкритіше відбуватиметься, ніж звичайно».

Як показують результати онлайн-опитування представників громадських організацій, ОСН, ОСББ та ініціативних груп, які брали участь в обласному конкурсі міні-проектів, імовірність реалізації цього аспекту Програми громадськість оцінила більш помірковано.

Діаграма 8.

Оцінка проведення конкурсу міні-проектів з перспективи громади на формування та реалізацію місцевої політики та контролі за витрачанням бюджетних коштів

Джерело: Онлайн-опитування.

Половина респондентів упевнена, що реалізація Програми посилить уплив населення на формування та реалізацію місцевої політики. Не визначилися щодо цього питання понад 36 % опитаних. Заперечили таку можливість майже 14 % респондентів.

Ще більша частина респондентів (майже 23 %) заперечила, що реалізація Програми посилить контроль громади за витрачанням бюджетних коштів.

Порівняно низькі результати онлайн-опитування за цим цільовим аспектом, на наш погляд, пов'язані із двома факторами. Перший – це виявлена під час індивідуальних інтерв'ю із представниками «інформованої» громадськості низька інституційна спроможність суб'єктів громадянського суспільства практично володіти механізмами громадського тиску на владу, просувати власну участь у формуванні та реалізації місцевої політики, здійснювати громадський контроль за витрачанням бюджетних коштів. Другий фактор – це відсутність у Програмі зрозумілих, чітко сформульованих та логічно взаємопов'язаних цілей, заходів, завдань та індикаторів, які забезпечать можливість громади контролювати владу та бюджет. Відповідне доопрацювання Програми з урахуванням всього вищеописаного значно оптимізує ситуацію та створить ще кращі умови для її успішної реалізації.

Умови проведення Лозівського конкурсу міні-проектів з огляду на потреби громади

Друге з основних дослідницьких питань – оцінка умов проведення Лозівського конкурсу міні-проектів з огляду на потреби громади – порівняно з першим є не менш дискусійним. Щодо пріоритетних напрямів конкурсу, обсягів фінансування Програми та міні-проектів, визначеного розміру внеску конкурсантів респонденти сформували широкий діапазон думок.

Відповідність пріоритетних напрямів конкурсу потребам громади та потенційних учасників

Усі чотири пріоритетні напрями, визначені у «Положенні про порядок проведення конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"», усі посадові особи виконавчого комітету Лозівської міської ради, які брали участь в індивідуальних інтерв'ю, вважають доцільними і відповідними потребам громади та спроможності потенційних учасників. За наданою ними інформацією, найбільше скарг, заяв, прохань від громадян надходить щодо житлово-комунального господарства, недостатнього освітлення вулиць, стану тротуарів, пішохідних доріжок, ремонту доріг та житлових будинків, відведення стічних дощових вод. На момент підготовки Програми з озвучених проблем було виокремлено коло найбільш гострих питань. Їх було покладено в основу визначення пріоритетних напрямів конкурсу міні-проектів. Під час індивідуальних інтерв'ю респонденти-посадовці висловили впевненість, що ці пріоритетні напрями й зараз, через рік після прийняття Програми, не втратили актуальності.

Результати проведеного у серпні-вересні 2016 року онлайн-опитування показують, що «інформована» громадськість загалом теж дотримується такої думки.

Показово, що при заповненні напівструктурованого питання онлайн-опитування респонденти часто пропонували напрями, що стосуються благоустрою прибудинкових територій та місць відпочинку населення, як альтернативні пріоритети, при тому, що це вже описано у Програмі.

Діаграма 9.

Оцінка респондентами онлайн-опитування пріоритетних напрямів Лозівського міського конкурсу міні-проектів (N=44)

Джерело: Онлайн-опитування.

Таблиця 4.

Найчастіше пропоновані респондентами (N=44) альтернативні пріоритетні напрями Програми

Альтернативні пріоритетні напрями	**ГО**	**ОСН**	**ОСББ**	**ІГ****	**Разом**
Енергозбереження	2	7	3	2	14
Фізкультурно-спортивна та оздоровча інфраструктура	6	0	2	4	12
Ремонт підвальних приміщень, дахів, внутрішньобудинкових систем	3	4	2	1	10
Благоустрій прибудинкових територій та місць відпочинку населення*	3	3	2	1	9
Ремонт доріг	1	3	1	0	6
РАЗОМ	14	13	10	6	44

*Зазначений пріоритетний напрям є присутнім у Програмі.

**Ініціативні групи.

Джерело: Онлайн-опитування.

Певна розбіжність думок респондентів з числа «інформованої» громадськості (представників громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп – учасників обласного конкурсу) щодо оцінки відповідності пріоритетних напрямів актуальним потребам громади, зафіксована за результатами онлайн-опитування (див. діаграму 3.1), виявилася й під час проведення індивідуальних інтерв'ю із зазначеною групою респондентів. Зокрема, під час обговорення третього пріоритетного напряму конкурсу – облаштування дитячих ігрових та спортивних майданчиків.

Крайніми точками діапазону думок респондентів з цього питання стали ствердження безперечної актуальності реалізації пріоритетного напряму конкурсу з облаштування дитячих ігрових та спортивних майданчиків з одного боку, і його повної недоцільності – з іншого. Ці позиції проілюстровано чотирма цитатами представників громадських організацій, ОСН та ініціативних груп, які брали участь в обласному конкурсі міні-проектів, по два на кожному краї:

- «Облаштування дитячих майданчиків та спортивних майданчиків – так. Обов'язково потрібно, тому що їх мало було встановлено… Дитячих хоч трошки є, а спортивних майданчиків дуже мало, а може їх узагалі немає. Тобто – так» та «Питання дитячих ігрових майданчиків дуже актуальне і… стільки діточок… зростає народжуваність… Загалом по місту, по мікрорайонах дуже багато дворів, де дітки не можуть зараз погратися, позайматися й усе інше. Це теж питання дуже актуальне» – на одному краї;
- «Дитячих майданчиків у нас вже достатньо» та «Щодо ігрових майданчиків, то і в останній час, і за попереднього мера багато поставлено ігрових майданчиків. У принципі, десь кожні метрів 200–300 у місті є ігрова площадка», – на другому краї.

Тим не менш, на нашу думку, ця розбіжність може бути знята як така розширенням поточного переліку пріоритетів ще двома-трьома напрямами, які відбивають нагальні потреби громади та відповідають форматові конкурсу міні-проектів. Зокрема, на її користь свідчать відповіді на відкрите запитання онлайн-опитування (див. табл. 3.1) та результати аналізу вторинних даних – проектних заявок конкурсантів з м. Лозова за 2012–2016 роках, поданих до конкурсного комітету обласного конкурсу міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє», – з погляду напрямів запропонованих ними міні-проектів.

Таблиця 5.

Розподіл проектних заявок, поданих конкурсантами з м. Лозова до Обласного конкурсу міні-проектів у 2012–2016 роках, за основними номінаціями (пріоритетними напрямами)

Рік	Кількість поданих проектних заявок	Основні номінації (Пріоритетні напрями)		
		I. «Енергоефективність та енергозбереження»*	II. «Чисте довкілля»**	III. «Добробут громад»***
2012	2	0	0	2
2013	1	0	0	1
2014	16	9	1	6
2015	25	17	0	8
2016	123	61	3	59

*I. «Енергоефективність та енергозбереження» (заміна старих вікон і дверей на енергозберігальні; утеплення приміщень соціальної сфери та житлових будинків; заміна систем опалення; заміна систем освітлення приміщень та вулиць у населених пунктах; упровадження інших інноваційних енергозберігальних технологій).

**II. «Чисте довкілля» (будівництво та реконструкція водозабірних споруд, водопровідних та каналізаційних очисних споруд із застосуванням новітніх технологій та обладнання, зокрема у сільській місцевості; упорядкування зон санітарної охорони джерел питного водопостачання; впровадження технологій та обладнання установок доочищення питної води; облаштування майданчиків для збору твердих побутових відходів.

***III. «Добробут громад» (благоустрій територій громад; облаштування сенсорних кімнат, приміщень для психологічної реабілітації дітей-інвалідів та їхніх батьків, центрів громадських ініціатив, гармонійного розвитку та комунікації, соціальної адаптації людей похилого віку, дітей, молоді, майстерень для відновлення народних традицій тощо).

Джерело: Офіційна інформація Харківської обласної ради, надана у відповідь на інформаційні запити.

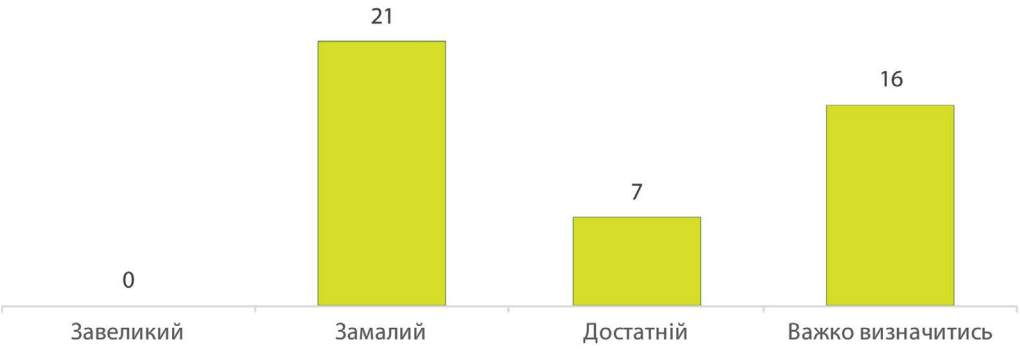
Завдання з розширення визначених у Програмі пріоритетних напрямів видається ще легшим для позитивного виконання, оскільки посадові особи Лозівської міської ради, які давали інтерв'ю, не розглядають визначених пріоритетів як остаточних і не виключають можливості їх коректування. Зокрема, один із представників міської влади зазначив, що «це пріоритети для початку, їх потім можна було б переглядати залежно від того, якими були б потреби громадян, які б порушувалися питання», а інший представник щодо визначених у Програмі пріоритетних напрямів конкурсу проінформував, що «ми їх будемо розширювати… тобто для нас одним з основних пріоритетів є енергозбереження у зв'язку із загальним напрямом руху нашої держави і зростанням цін на енергоносії».

Збалансованість щорічного обсягу фінансування Програми

Щодо питання щорічного орієнтовного обсягу фінансування Програми (500 тис. грн) посадовці Лозівської міської ради не мають одностайного погляду. Так, один із них щодо зазначеного щорічного обсягу фінансування Програми зазначив: «Ця сума достатня для того, щоб задовольнити потреби активних громадян у конкретних проектах, тобто цього досить», але перед тим уточнив, що «ці числа умовні, якщо будуть проекти, цікаві для міста й для громади, то вони можуть змінюватися у плані і щорічно, і для кожного; єдине, що залишиться – це відсоток участі конкурсантів (не менш як 10 % від загальної вартості проекту – *Прим. авт.*)». Другий представник місцевої влади позначив його як пробний, як початкову межу, а третій зазначив: «Я вважаю, що можливе збільшення».

Діаграма 10.

Оцінка респондентами онлайн-опитування (N=44) щорічного орієнтовного обсягу фінансування Програми (500 тис. грн)



Джерело: Онлайн-опитування.

«Інформована» громадськість з цього питання також неодностайна. За результатом онлайн-опитування, 36 % респондентів взагалі не визначилися щодо відповіді. Щоправда, у групі респондентів, що визначилися, більшість та меншість окреслена чітко: лише 7 респондентів із 44-х (16 %) визнали щорічний орієнтовний обсяг фінансування Програми в 500 тис. грн достатнім, а 21 респондент із 44-х (48 %) – недостатнім, замалим.

Зібрані індивідуальні інтерв'ю підтверджують цю тенденцію. Необхідність збільшення обсягу фінансування Програми представни-

ки громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп-учасників обласного конкурсу обґрунтовують передусім значним знеціненням гривні та потребою громади здійснювати великий обсяг робіт з тих проектів, що відповідатимуть форматові міського конкурсу. Частина респондентів при цьому посилається на фактор перевиконання міського бюджету та обсяг фінансування міні-проектів в межах обласного конкурсу. Але жоден з них не наважився сформувати конкретну пропозицію щодо збалансованого обсягу щорічного фінансування, бюджетно зваженого та достатнього з огляду на потреби громади.

Таблиця 6.

Підрахунок вартості проектів-переможців обласного конкурсу міні-проектів, реалізованих у м. Лозова за останні три роки

Рік	Кількість реалізованих міні-проектів	Загальна вартість реалізоване міні-проектів (грн)	Загальний обсяг співфінансування міні-проектів з місцевого бюджету (грн)	Середня вартість одного реалізованого міні-проекту (грн)	Середня вартість співфінансування одного реалізованого міні-проекту з місцевого бюджету (грн)
2014	5	384 916	172 654	76 983	34 531
2015	9	1 663 599	747 882	184 844	83 098
2016	19	3 132 601	1 413 389	164 874	74 389

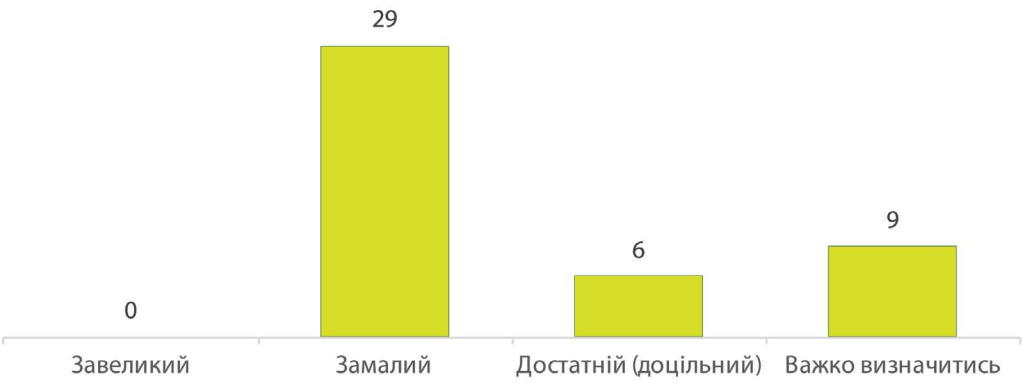
Джерело: Офіційна інформація Харківської обласної ради та Лозівської міської ради, надана у відповідь на інформаційні запити.

Аналіз вторинних даних – офіційної інформації Харківської обласної ради та Лозівської міської ради щодо проектів-переможців обласного конкурсу міні-проектів, реалізованих у м. Лозова – підтверджує цю думку та надає певні орієнтири для подальшого удосконалення розрахунку оптимального обсягу щорічного фінансування Програми.

Обґрунтованість обсягу фінансування одного міні-проекту

У питанні обґрунтованості обсягу фінансування одного міні-проекту (50 тис. грн) спостерігаємо аналогічну ситуацію до тієї, що у питанні щорічного обсягу фінансування Програми. Щоправда, з нього одностайність позицій представників «інформованої» громадськості набагато чіткіша: лише 21 % респондентів не визначилися, 14 % вважають зазначений обсяг фінансування достатнім, 66 % – недостатнім, замалим.

Діаграма 11.
Оцінка респондентами онлайн-опитування (N=44) загального обсягу фінансування одного міні-проекту (50 тис. грн)



Джерело: Онлайн-опитування.

У питанні обґрунтування збільшення обсягу фінансування одного міні-проекту респонденти оперували тією ж аргументацією, що й у випадку з обсягом щорічного фінансування Програми, і також не змогли визначитися щодо його збільшення на конкретну суму.

Аналіз вторинних даних – офіційної інформації Харківської обласної ради та Лозівської міської ради щодо проектів-переможців обласного конкурсу міні-проектів, реалізованих у м. Лозова – підтверджує й стосовно цього питання аргументацію, наведену представниками «інформованої» громадськості під час індивідуальних інтерв'ю, й теж надає очевидні орієнтири для вдосконалення розрахунку обґрунтованого обсягу фінансування одного міні-проекту в рамках Лозівського міського конкурсу.

Доцільність визначеного розміру внеску конкурсанта

Визначений Програмою розмір внеску конкурсанта (не менше 10 % від загальної вартості проекту, можливий у вигляді виконання низки робіт: підготовки території, установки обладнання, фарбування тощо) посадові особи виконавчого комітету Лозівської міської ради, в яких було взято індивідуальні інтерв'ю, вважають прийнятним з огляду на потреби громади та спроможності потенційних учасників, однозначно та беззастережно. Доцільність визначеного внеску конкурсанта один із представників Лозівської міської ради під час індивідуального інтерв'ю обґрунтував тим, що «це питання нашої ментальності і тому,

якщо ми не вносимо зі свого боку жодних матеріальних цінностей, то ми і не контролюємо ці процеси; якщо ти вклав копійку, то ти мусиш вже контролювати цей процес», та тим, що «10 % – це те ментальне число, яке закладена у нас, і воно обумовлене самим існуванням».

Думки респондентів з числа «інформованої» громадськості з цього питання, висловлені під час індивідуальних інтерв'ю, розійшлися. З одного боку, представник громадської організації, який схарактеризував 10% внеску до фінансування проекту з боку конкурсанта як «дуже класний інструмент і важіль, щоб громадськість включалась до цього», «як нормальну відсоткову частину, щоб громадськість мала також відповідальність та серйозність вирішення тих питань». З другого боку – представниця ОСН, яка вважає умову щодо обов'язкового внеску конкурсантом не менш як 10 % від вартості проекту складною для виконання деякими організаціями. За уточнення цієї умови можливістю вносити не гроші, а виконати низку робіт на цю суму, респондентка погодилася з досяжністю її виконання.

Результати онлайн-опитування свідчать про те, що основний склад респондентів – представників громадських організацій, ОСН, ОСББ, ініціативних груп – учасників обласного конкурсу (55 %) сприймає цю умову лояльно та вважає визначений Програмою розмір внеску конкурсанта доцільним.

Діаграма 12.

Оцінка респондентами онлайн-опитування (N=44) визначеного розміру внеску конкурсанта (не менш як 10 % від загальної вартості проекту*)

* можливий у вигляді виконання низки робіт: підготовки території, установки обладнання, фарбування тощо.

Джерело: Онлайн-опитування.

Прийнятність зазначених переліків конкурсантів та реєстраційних документів

У питанні прийнятності зазначених у Програмі переліків конкурсантів та документів, які вони подають до міської ради для участі у конкурсі міні-проектів, дослідники передусім проаналізували ту частину Програми, яка визначає ці переліки. За результатом аналізу було виявлено відсутність у тексті переліку документів, які мають подавати до міської ради для участі у конкурсі ОСББ. Припускаємо, що це – технічна помилка, спричинена швидким процесом розробки та прийняття Програми, але яка, тим не менш, вимагає оперативного виправлення. За результатом дослідження змісту наявних переліків під час індивідуальних інтерв'ю з представниками «інформованої громадськості» такі переліки було оцінено як прийнятні та бюрократично необтяжливі. Що стосується саме переліку конкурсантів, то респонденти онлайн-опитування фактично мали б підтвердити прийнятність наявності в ньому кожної із чотирьох груп, що є окремими формами громадської ініціативності та самоорганізації. Більшість респондентів це підтвердила.

Але, звичайно, найбільш цікавим у межах цьому питанні є саме той сегмент громадськості, який є негативно налаштованим щодо потенційної участі у Лозівському конкурсі міні-проектів всіх зазначених груп. За результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що невизначеність та негативні очікування «інформованої» громадськості у цьому питанні пов'язані передусім із наявним станом місцевого самоврядування та громадського сектора загалом, а також із особливостями громадського сприйняття кожної з перерахованих форм громадської ініціативності та самоорганізації в контексті їхньої потенційної участі у Лозівському конкурсі міні-проектів.

Зокрема, щодо групи ОСББ такі результати продукуються побоюванням, що за участі у конкурсі ці об'єднання отримають значні преференції, тому що останнім часом місцева влада неприховано підтримує, стимулює та патронує згадані інституції самоорганізації населення. Не останню роль у цьому сприйнятті відіграє припущення щодо можливих корупційних чинників та імовірності відмивання бюджетних коштів Програми через рахунки ОСББ як юридичних осіб. Аналогічні аргументи фігурують щодо групи громадських організацій. Стосовно них респонденти висловлюють побоювання, що у конкурсі переважатимуть «підконтрольні», «наближені» та «пов'язані» із міс-

цевою владою громадські організацій, рахунки яких теж можуть використовуватися для корупційних фінансових операцій, недосяжних для офіційного фінансового аудиту.

Діаграма 13.

Оцінка респондентами (N=44) важливості участі у конкурсі представників громади

Джерело: Онлайн-опитування.

Результат ставлення респондентів онлайн-опитування до ініціативних груп громадян як потенційних учасників Лозівського конкурсу сформований сприйняттям участі представників цієї форми громадської ініціативи та самоорганізації в обласному конкурсі міні-проектів і пояснюється особливостями їх формування та функціонування. Левову частку ініціативних груп громадян м. Лозова, що брали участь в обласному конкурсі міні-проектів, було сформовано при бюджетних муніципальних закладах міста (школах, дитсадках) з числа батьків та членів батьківських рад. Їхня ініціативність є похідною відомчої ініціативності профільних управлінь міської ради та керівництва муніципальних закладів, прямо підпорядкованих їм, організаційна та виконавча функціональність – теж. Їхня роль обмежується формальними процедурами: підписанням проектних заявок, підготовлених чиновниками міськради, збором співфінансування з інших батьків та перерахунком грошей на рахунок міської ради.

Діаграма 14.

Бажання ініціювати участь організації або групи у конкурсі міні-проектів у випадку його оголошення

Джерело: Онлайн-опитування.

На етапі реалізації проектів-переможців обласного конкурсу ініціативні групи мають дуже обмежені можливості. Це зумовлено їхнім правовим статусом, який унеможливлює відкриття власного грошового рахунку. Ініціативні групи громадян не можуть самостійно виступати виконавцями міні-проектів за виграними ними проектними заявками. Відповідно, за проектними заявками, ініційованими ними, виконавцем виступає бюджетна муніципальна установа та відповідне профільне управління міської ради. Тому декоративна громадська ініціативність у цьому випадку не переростає у справжню незалежну громадську самоорганізацію, що функціонує у режимі діалогу з владою, бере участь у формуванні та реалізації місцевої політики, контролює витрачання бюджетних коштів. Отже, це не дає ефекту активізації громадської ініціативи, або дає у дуже обмеженому форматі, забезпечуючи при цьому негативний ефект в повному обсязі.

Аналогічна ситуація спостерігається й у громадському сприйнятті ОСН, тому що левова частка легалізованих нині у м. Лозова ОСН сформована під очевидним контролем місцевої влади й сприймається громадою як придаток міської ради.

Безсумнівно, виокремлені застереження разом із низькою інституційною спроможністю самих організацій громадського сектора негативно впливають на їхнє бажання брати негайну участь у Лозів-

ському конкурсі міні-проектів. Але це не катастрофічно. Про це свідчать результати вимірювання рівня практичної готовності та бажання громадських організацій, ОСББ, ініціативних груп та меншою мірою ОСН брати участь у міському конкурсі, проведеного у рамках онлайн-опитування та індивідуальних інтерв'ю. Загалом же, для свого запуску конкурс міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!» має гарні стартові позиції.

Висновки та рекомендації

- Програма не відповідає чинним нормативно-правовим вимогам. Сформульована мета Програми – «організація, забезпечення та проведення Лозівського конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"» – має надто частковий, операційний характер щодо зазначених в ній завдань та очікуваних результатів. Вона є скоріше програмним заходом, а тому не обґрунтовує п'ятирічний термін реалізації Програми: перший же організований та проведений в її рамках конкурс міні-проектів буде означати досягнення зазначеної мети, навіть за відсутності виконання завдань та досягнення будь-яких очікуваних результатів.
- Програма не містить розділу із програмними заходами, тобто не відповідає нормативному визначенню програми як комплексу взаємопов'язаних цілей, завдань та заходів, що спрямовані на вирішення найважливіших проблем. Фактично, комплекс заходів у Програмі взагалі зводиться до одного положення: «організація, забезпечення та проведення Лозівського конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"». Але й той позначений як мета. Отже, формально комплексу програмних заходів у Програмі немає, як і чітко сформульованих, логічно пов'язаних заходів та завдань, які створюватимуть умови для досягнення очікуваних результатів і позитивних ефектів, а також для попередження негативних ефектів її реалізації.
- Єдиний цільовий орієнтир Програми, що хоч якось відповідає визначенню цілі, це – перераховані очікувані результати. Але й вони сформульовані занадто загально, не містять жодних якіс-

них та кількісних індикаторів вимірювання, чітких причинно-наслідкових зв'язків з метою та завданнями Програми.

- Відсутній паспорт Програми та опис проблеми територіальної громади м. Лозова, що актуалізувала розробку та прийняття спеціальної Програми. У тексті програми немає жодних якісних та кількісних вихідних та запланованих показників, що виключає можливість ідентифікації стану виконання завдань та досягнення очікуваних результатів, а також їх вимірювання.
- У поточній редакції Програма не має цілісності, змістовності, зрозумілості, є малопрогнозованою з погляду тих ефектів, до яких вона може призвести. Відсутність у ній розділу із комплексом заходів з виконання завдань та досягнення очікуваних результатів фактично виключає можливість визначити, як ідентифіковувати виконання Програми, інтерпретувати її результати. Зокрема, зміст Програми не дає можливості визначити, чи буде здійснюватися побудова взаємин між громадською ініціативою та владою за демократичним сценарієм, відповідно до якого влада створює умови для самоорганізації громадян та громадської ініціативи, але не організовує їх. Незрозуміло, чи Програма створює умови, що надають всім перерахованим у Програмі типам самоорганізації громадян та громадської ініціативи (конкурсанти) перспективу до розвитку повноцінного неімітаційного самоврядування.
- Під час індивідуальних інтерв'ю посадові особи Лозівської міської ради запевнили, що вживатимуть заходів із забезпечення прозорості та інклюзивності організації і проведення міського конкурсу міні-проектів, але у тексті Програми вони відсутні. Зокрема, персональний склад конкурсного комітету, прописаний у «Положенні про порядок проведення конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"», включає лише заступників міського голови, представників постійних депутатських комісій та працівників міської ради. І жодної згадки про представників громадського сектора.
- Проведене дослідження підтвердило попередню гіпотезу дослідницької групи щодо діагностики проблеми, яка актуалізувала торішню оперативну розробку та прийняття Програми Лозівською міською радою (низький рівень довіри громади до місцевої влади).

- Дослідження виявило низький рівень інституційної спроможності органу місцевого самоврядування територіальної громади м. Лозова – Лозівської міської ради – і місцевого громадського сектора. А втім, проведене оцінювання встановило високий рівень готовності інституцій громадського суспільства м. Лозова достойно оцінити зусилля органу місцевого самоврядування з якісного впровадження та практичної реалізації Програми, тісно співпрацювати із Лозівською міською радою у питанні доопрацювання та практичної реалізації Програми, а також брати активну участь у конкурсі міні-проектів. Зокрема, понад 95 % респондентів онлайн-опитування, проведеного в рамках представленого дослідження, дотримуються думки, що проведення Лозівського міського конкурсу міні-проектів є корисною діяльністю Лозівської міської ради на благо громади м. Лозова; майже 80 % впевнені, що це підвищить здатність Лозівської міської ради взаємодіяти із громадою на засадах діалогу та співпраці; 77 % респондентів, що це активізує формування ініціативних груп громадян для вирішення місцевих проблем соціально-економічного характеру, 93 %, що воно активізує громадські організації, ОСН, ОСББ до участі у міському конкурсі та до вирішення місцевих проблем соціально-економічного характеру; 59 % респондентів з числа «інформованої» громадськості зазначили, що це посилить їхню довіру до Лозівської міської ради.
- Загалом умови проведення конкурсу міні-проектів, закріплені у тексті Програми та положенні про порядок проведення конкурсу позначаються високим рівнем відповідності, обґрунтованості та прийнятності з огляду на потреби громади та спроможності потенційних учасників – організацій та груп громадського сектора. Тим не менш, вони вимагають певної корекції із широким залученням громадськості для посилення зазначених критеріїв. Це тим більш доцільно та цілком досяжно, тому що вагомих протиріч між зацікавленими сторонами – громадськістю та Лозівською міською радою – під час проведення дослідження не встановлено. І навпаки, виявлено потенціал та вихідні умови (схожість позицій інституцій громадського суспільства і посадових осіб виконавчого комітету міської ради, яка стимулює до пошуку компромісу), що необхідні для пошуку зваженого та збалансованого рішення, орієнтованого на потреби всіх учасників та гро-

мади загалом. Це стосується всіх досліджених умов Програми: пріоритетних напрямів конкурсу, щорічного обсягу фінансування Програми, загального обсягу фінансування одного міні-проекту, визначеної форми внеску та переліку реєстраційних документів конкурсантів.

- 2016 року – у перший рік запланованого практичного впровадження Програми – її реалізацію не було профінансовано й запущено. Повний комплект документів, необхідний для організації та проведення передбаченого нею конкурсу міні-проектів, не було розроблено, програмні цілі та зміст у поточному вигляді вимагають суттєвого доопрацювання.
- Із врахуванням подальшого доопрацювання, з огляду на нагальні потреби розвитку місцевого самоврядування Програма оцінена як цілком доцільна, а її практична реалізація – необхідна.
- Рекомендації, сформовані за результатами проведеного дослідження, виходять з базового висновку, який має бути покладений у фундамент доопрацювання та практичної реалізації Програми й полягає в тому, що масштабний рівень соціально-економічних та комунальних проблем й викликів, що постав перед місцевою громадою та міською радою м. Лозова, вимагає не лише довіри громади до місцевої влади, але й їх тісної співпраці, активної участі громадськості у вирішенні місцевих проблем на основі принципу субсидіарності.
- З огляду на те, що зміст Програми не відповідає чинним нормативно-правовим вимогам і її практична реалізація ще не розпочата, слід продовжити робочу стадію розробки Програми та доопрацювати Програму із залученням громадськості – представників громадських організацій, ОСН, ОСББ тощо.

Рекомендовано здійснювати доопрацювання Програми за такими напрямками.

- Здійснення формалізованого опису проблеми або загальної ситуації територіальної громади м. Лозова, на вирішення/поліпшення якої спрямована Програма.
- Розробка мети, яка відповідатиме чинним нормативно-правовим актам, рішенню Лозівської міської ради № 1520 від 16 жовтня 2015 року «Про затвердження Програми підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Вла-

да і громада – разом!» на 2016–2020 роки», завданням та очікуваним результатам Програми.

- Розробка комплексу заходів на основі сформованої у представленому оцінювальному дослідженні теорії Програми, чітко конкретизованих з погляду періодичності та інтенсивності проведення, ресурсно-фінансового забезпечення, виконавців. Його складниками мають стати групи програмних заходів, що будуть чітко співвідноситися із запланованими завданнями та очікуваними результатами.
- Забезпечення інклюзивності (залучення громади) через промоцію Лозівського міського конкурсу міні-проектів (інформаційне забезпечення публічного просування конкурсу міні-проектів, залучення громади для масового поширення та рекламування Програми).
- Консультування потенційних учасників з питань складання проектних заявок, бюджетно-правового та бухгалтерського супроводу, реалізації виграних міні-проектів.
- Забезпечення транспарентності (прозорості) практичної реалізації Програми, особливо у частині організації та проведення конкурсу міні-проектів через значне розширення персонального складу конкурсного комітету за рахунок представників громадськості, промоцію позитивного досвіду та результатів реалізації міні-проектів (організація та проведення прес-турів та днів відкритих дверей на модернізованих об’єктах, поширення інформації про реалізовані міні-проекти через офіційний сайт міської ради та місцеві медіа).
- Конкретизація змісту очікуваних результатів Програми та їх причинно-наслідкових зв’язків з метою та завданнями Програми. Зокрема, у вигляді додаткових програмних заходів та завдань (забезпечення прозорості, чесності, максимального залучення громади до організації та проведення міського конкурсу міні-проектів тощо).
- Розробка комплексу якісних та кількісних вихідних та запланованих індикаторів, що уможливлять ідентифікацію стану виконання завдань та досягнення очікуваних результатів, їх вимірювання.
- Розробка механізмів забезпечення реалізації Програми та механізмів контролю за виконанням програмних заходів та завдань з чітким визначенням конкретних дій, вимог, критеріїв (щодо

термінів та процедури проміжного та заключного звітування з реалізації Програми, оприлюднення підсумків та результатів виконання програмних заходів та завдань, щодо участі інституцій громадського сектора у здійсненні контролю за реалізацією Програми), інстанцій, що здійснюють контроль.

- Удосконалення умов проведення Конкурсу міні-проектів відповідно до актуальних потреб громади та потенційних учасників. Зокрема, розширення поточного переліку пріоритетів конкурсу міні-проектів ще двома-трьома напрямами, які відбивають нагальні потреби громади та відповідають форматові конкурсу міні-проектів.
- Оперативна розробка та затвердження повного комплекту документів, необхідних для організації та проведення Лозівського міського конкурсу міні-проектів (план проведення конкурсу, перелік дій із впровадження міні-проектів, форма та зразок проектної заявки, зразки реєстраційних документів учасників, форма та зразок договору про реалізацію міні-проекту тощо) та виправлення технічних хиб і помилок Програми, допущених при її першому складанні.

Додатки

Додаток 1. Анкета онлайн-опитування представників «інформованої» громадськості з оцінювання Програми

Шановний респонденте, для вивчення Вашої думки щодо «Програми підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"» просимо взяти участь в опитуванні.

«Програма підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"» прийнята Лозівською міською радою 16 жовтня 2015 року.

Звертаємо Вашу увагу, що Лозівська міська Програма, незважаючи на деяку схожість із «Обласним конкурсом міні-проектів розвитку територіальних громад "Разом в майбутнє"», є не його частиною, а окремою ініціативою Лозівської міської ради. Тому перед заповненням анкети просимо Вас ознайомитися зі змістом саме Лозівської міської програми за посиланням – http://lozovarada.gov.ua/ogoloshennya/programa-pidtrimki-konkursu-mini-proektiv-rozvitku-teritorialnoji-gromadi-m-lozova-vlada-i-gromada-razom-na-2016-2020-roki.html.

Результати опитування буде використано для оцінювання «Програми підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"» на 2016–2020 роки», що реалізується у рамках польсько-українського проекту «Оцінювання публічних політик в дії».

1. Представником якої організації або групи Ви є?
- Громадська організація
- Орган самоорганізації населення
- Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
- Ініціативна група громадян, яка брала участь в обласному конкурсі міні-проектів
- Інше (_____)

2. Чи перед тим, як ми до Вас звернулися, Ви чули про «Програму підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"» на 2016–2020 роки?

   1) так 2) ні (перехід до питання 4)

3. Звідки Ви дізналися про «Програму підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!"»?
- Прочитав (-ла) на офіційному сайті Лозівської міськради
- Дізнався (-лася) із місцевих медіа
- Чув (-ла) від знайомих
- Інше (_____)

4–10. Чи, на Вашу думку, проведення Лозівського міського конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова … (стосовно кожного наведеного ствердження просимо поставити позначку у графі «так», «ні» або «важко відповісти»)

	Так	**Ні**	**Важко відповісти**
4. це корисна діяльність Лозівської міської ради на благо громади м. Лозова			
5. підвищить здатність Лозівської міської ради взаємодіяти із громадою на засадах діалогу та співпраці			

6. посилить Вашу довіру до Лозівської міської ради			
7. активізує формування ініціативних груп громадян для вирішення місцевих проблем соціально-економічного характеру			
8. активізує громадські організації, органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків до участі у міському конкурсі та до вирішення місцевих проблем соціаль-но-економічного характеру			
9. посилить вплив населення на формування та реалізацію місцевої політики			
10. підвищить контроль громади за витрачанням бюджетних коштів			

11–14. Як би Ви оцінили визначені напрями Лозівського міського конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова з огляду на потреби громади?

	Це пріоритетний напрям	**Це не пріоритетний напрям**	**Важко визначитись**
Переоснащення зовнішнього освітлення			
Будівництво вуличних водопроводів			
Облаштування дитячих ігрових та спортивних майданчиків			
Благоустрій місць відпочинку населення – парків, скверів, алей, прибудинкових територій тощо			

15. Які пріоритетні напрями Лозівського міського конкурсу міні-проектів, окрім тих, що вже перераховані у попередньому (11-му) запитанні анкети, з огляду на потреби громади, Ви б запропонували?

_____
_____
_____

Оцініть, будь ласка, наскільки доцільним є визначений... (перед відповіддю на питання № 12 просимо спочатку переглянути всі питання № 12–14 та фінансові умови проведення Лозівського міського конкурсу[4])

[4] http://lozovarada.gov.ua/ogoloshennya/programa-pidtrimki-konkursu-mini-proektiv-rozvitku-teritorial-noji-gromadi-m-lozova-vlada-i-gromada-razom-na-2016-2020-roki.html

	Завеликий	**Замалий**	**Достатній (доцільний)**	**Важко визначитись**
16. щорічний орієнтовний обсяг фінансування Лозівської міської Програми (500 тис. грн)				
17. загальний обсяг фінансування одного міні-проекту (50 тис. грн)				
18. розмір внеску конкурсанта – не менше 10 % від загальної вартості проекту (можливий у вигляді виконання низки робіт: підготовки території, установки обладнання, фарбування тощо)				

19–22. Чи нижчеперераховані конкурсанти мають бути включені до Лозівської міської Програми конкурсу міні-проектів?

	Так	**Ні**	**Важко визначитись**
Громадські організації			
Органи самоорганізації населення			
Об’єднання співвласників багатоквартирних будинків			
Ініціативні групи громадян, зареєстровані або легалізовані у встановленому порядку на території міської ради			

23. Чи маєте Ви бажання ініціювати участь організації або групи, представником якої Ви є, у конкурсі міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!», щойно його оголосять?

1) так 2) ні 3) ще не визначився (-лася)

24. Прізвище та ім’я респондента (шановний респонденте, запитуємо Ваші персональні дані виключно для цілей внутрішньої обробки даних та гарантуємо збереження Вашої анонімності у будь-якому зовнішньому чи публічному оприлюдненні даних опитування, у тому числі й для Лозівської міської ради).

25. Контактний номер телефону респондента

Додаток 2. Сценарій інтерв'ю із представниками Лозівських громадських організацій, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення та ініціативних груп щодо Програми

(Розмовляємо з представниками громадськості, які вже ознайомилися із Програмою та взяли відповіли на запитання онлайн-опитування або заповнили анкету опитування)

Скажіть кілька слів про те, чим займається Ваша організація (група). Чи, на Вашу думку, Лозівська міська Програма створена для Вас, для Вашої організації? Чому так (ні)? Як Ви вважаєте, Ваша організація візьме участь у міському конкурсі міні-проектів у разі його оголошення? Чи можете щось розповісти про потенційну участь інших організацій, з якими ви співпрацюєте або які просто знаєте? Що саме заважає участі Вашої організації у Програмі? Що слід змінити у Програмі, щоб ваша або інші організації взяли у ній участь?	*Встановлюємо контакт, нагадуємо, що респондент вже ознайомлювався із міською Програмою та брав участь у нашому онлайн-опитуванні. Цікавимося враженнями від участі в опитуванні та просимо коротко розповісти про організацію (групу), яку представляє респондент*
Як Ваша організація взаємодіє з Лозівською міською радою? За якими напрямками Ваша організація та інші організації співпрацюють із Лозівською міською радою? Що перешкоджає такій співпраці? Які аспекти або умови Програми, на вашу думку, можуть посилити Вашу довіру до Лозівської міської ради та активізувати співпрацю між нею та Вашою організацією у вирішенні місцевих проблем?	*Заохочуємо респондента розповісти про поточний стан справ та про те, які аспекти або умови Програми його покращать, запропонувати респондентові сформувати власні пропозиції (мати на столі порожні картки на випадок, якщо респондент побажає записати свої пропозиції)*
Як Ваша організація бере участь у формуванні та реалізації місцевої політики, здійснює контроль за витрачанням бюджетних коштів? Що перешкоджає цьому? На вашу думку, які аспекти або умови Програми можуть підвищити вплив громадян на формування та реалізацію місцевої політики та посилити контроль громади за витрачанням бюджетних коштів?	*Заохочуємо респондента розповісти про поточний стан справ та про те, які аспекти або умови Програми його покращитимуть, запропонувати респондентові сформувати власні пропозиції*
Який проект Ви б хотіли подати на міський конкурс міні-проектів? Подивіться, будь ласка, на ці пріоритети та умови проведення міського конкурсу міні-проектів. Наскільки вони влаштовують Вас як ініціатора та виконавця міні-проекту? Наскільки вони узгоджені та відповідають потребам громади?	*Розкладаємо перед респондентом картки з пріоритетами та умовами проведення міського конкурсу міні-проектів так, щоб йому було зручно їх прочитати, перекладати тощо*

Як Ви уявляєте собі «ідеальний конкурс міні-проектів» для громади міста, Вашої організації, для Вас?	*Просимо описати його з погляду очікувань респондента (в тому числі, як би він організував та провів конкурс міні-проектів, якщо б був його організатором). Наприкінці розмови пропонуємо озвучити ідеї, пропозиції та побажання респондента*

Що має бути на картках?

До 4-го блоку питань – 4 картки з переліком пріоритетів та умовами проведення міського конкурсу міні-проектів:

Пріоритетні напрями Лозівського міського конкурсу міні-проектів:

- переоснащення зовнішнього освітлення;
- будівництво вуличних водопроводів;
- облаштування дитячих ігрових та спортивних майданчиків;
- благоустрій місць відпочинку населення – парків, скверів, алей, прибудинкових територій тощо.

Щорічний орієнтовний обсяг фінансування Програми – 500 тис. грн.

Загальний обсяг фінансування одного міні-проекту – 50 тис. грн.

Розмір внеску конкурсанта – не менш як 10 % від загальної вартості проекту (можливий у вигляді виконання низки робіт: підготовки території, установки обладнання, фарбування тощо).

Додаток 3. Сценарій інтерв'ю з представниками Лозівської міської ради Харківської області з оцінювання Програми

Доброго дня! Мене звуть _____! Я – учасник польсько-українського дослідницького проекту «Оцінювання публічних політик в дії», що здійснюється трьома партнерськими громадськими організаціями: Демократичним товариством «Схід» (Польща), Інститутом соціально-економічних експертиз (Польща) та Східноукраїнським центром громадських ініціатив (Україна), хотів б взяти у Вас інтерв'ю з приводу прийняття Лозівською міською радою «Програми підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!» на 2016–2020 роки».

Пригадайте, будь ласка, як у 2015 року міська рада прийняла «Програму підтримки Конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова "Влада і громада – разом!" на 2016–2020 роки». Розкажіть, як це відбулося? Які чинники вплинули на те, що було прийнято Програму? Чи особисто Ви задоволені, що цю Програму було прийнято? Якщо ні, будь ласка, прошу Вас пояснити, чому саме. Які, на Вашу думку, є плюси і мінуси у цій Програмі? Як вони можуть вплинути на реалізацію Програми? Як Ви бачите вплив Програми на прояв ініціативності громадян міста? Як Ви бачите вплив Програми на прояв довіри громадян до міської ради?

Опишіть, будь ласка, фінансові умови Програми. Чому саме, на Вашу думку, міська рада прийняла саме такі, а не інші умови фінансування Програми? Чи підтримує (підтримувала) міська рада учасників Харківського обласного конкурсу міні-проектів? Якщо можете, то, будь ласка, розкажіть детальніше. Як Ви думаєте, які можуть з'явитися проблеми або перешкоди у зв'язку з проведенням конкурсу міні-проектів розвитку територіальної громади м. Лозова «Влада і громада – разом!»? Щодо яких соціально-економічних проблем надходить найбільше скарг/заяв/прохань від населення? Як міська рада реагує на них та чи вирішуються такі скарги/заяви/прохання? Визначені міською радою пріоритетні напрями проведення конкурсу та чому саме ці напрямки (Просимо респондента якомога детальніше розповісти про ці пріоритетні напрямки та те, як вони формувалися): • переоснащення зовнішнього освітлення; • будівництво вуличних водопроводів; • облаштування дитячих ігрових та спортивних майданчиків;
Чи могли б Ви розповісти, як міська рада планує втілювати Програму в життя? Як буде обиратися оргкомітет конкурсу та чи планується включити туди представників від громади міста? Чи планується проводити консультування громади у рамках проведення конкурсу? Якщо так, то в який спосіб? Чи буде проведено конкурс цього року і чи закладені на це фінансові асигнування до міського бюджету? Якщо ні, то чому і які проблеми в цьому є? Чи порадили б Ви як представник міської влади своїм друзям, сусідам, знайомим, брати участь у конкурсі міні-проектів, щойно його оголосять? Кому саме Ви б порадили взяти участь у конкурсі? Як би Ви їх переконали? Кому б Ви взагалі не радили брати участь у конкурсі та чому?

Дякуємо Вам за присвячений час! Ваші відповіді є для нас дуже цінними. Ми використаємо їх у нашому дослідженні. Якщо Вам як представникові міської ради будуть цікаві результати всього дослідження, то рекомендуємо шукати їх на сайті Східноукраїнського центру громадських ініціатив (http://totalaction.org.ua), де обов'язково з'явиться інформація про підсумкову конференцію та оголошено результат дослідження.

Практичний путівник

За редакцією Йоанни Конєчної-Саламатін

Оцінювання публічних політик в дії

Автори

Олена Берьозкіна
Юлія Бойко
Олег Гапон
Костянтин Донченко
Денис Ільченко
Алла Ковальова
Костянтин Козлов
Олег Конотопцев
Тетяна Лептуга
Альона Новікова
Олексій Рій
Едуард Романченко
Наталія Сафронова
Олексій Северин
Антоніна Стучилова
Юрій Чумак
Вікторія Шевчук

Друк офсетний. Наклад – 200 примірників.
Видавництво Інституту соціально-економічних досліджень,
м. Варшава, вул. Міцкевича, 44.

Свідоцтво про державну реєстрацію суб’єкта видавничої діяльності 0000468789, видане Крайовим судовим реєстром Польщі