



Місцеве самоврядування в Україні.
Посібник-порадник для депутатів місцевих рад

**Місцеве самоврядування в Україні.
Посібник-порадник для депутатів місцевих рад**

Київ, 2010

Місцеве самоврядування в Україні. Посібник-порадник для депутатів місцевих рад

Це видання здійснено в рамках спільного проекту Асоціації міст України та Норвезької асоціації місцевих і регіональних влад (KS), фінансованого Міністерством закордонних справ Норвегії. Видання здійснене Асоціацією міст України в рамках бюджетної програми «Фінансування підтримки статутної діяльності всеукраїнських асоціацій»

Авторський колектив: Лукша О.В., Федів І. О.

Через місцеве самоврядування - до успіху

Обрання депутатом місцевої ради свідчить про високий рівень суспільної довіри. У відповідь – обранець бере на себе відповідальність перед громадою і державою - виконувати покладені на нього обов'язки добросовісно та професійно.

Депутату місцевої ради треба виходити з того, що визнання, дотримання і захист прав та свобод людини і громадянина – це основний зміст і суть діяльності органів місцевого самоврядування. Саме ця інституція дає змогу проявити та реалізувати принцип найвищої цінності кожної людини.

Дозвольте запропонувати Вам цей посібник – як правовий орієнтир базових непорушних стовпів, на яких тримається система місцевого самоуправління. Ви знайдете тут історичні корені українського муніципалітету, мінімальні стандарти поведінки представника громади, засади функціонування та методи організації роботи за українським та міжнародно-правовим законодавчим досвідом. А також повноваження, обсяг прав та обов'язків в галузях земельного, житлово-комунального, податкового права, здійснення місцевого бюджетного процесу, інструментальні засоби економічної підтримки розвитку громади. Ви зрозумієте, що Україна є частиною загальносвітових тенденцій реформування системи публічної влади, в основі яких запровадження в муніципальну практику бізнес моделей управління зі збереженням особливої уваги до населення громад.

Сподіваємося, що цей посібник допоможе Вам віднайти стратегію утримання балансу між консерватизмом для збереження найкращих традицій та прогресивністю для примноження існуючого потенціалу. Адже на кожного представника місцевої ради лягає обов'язок реконструктора та модернізатора, що діє небайдужо і далекоглядно.

Не забудьте, що своєю діяльністю Ви щохвилини закладаєте фундамент майбутнього муніципалітету, і від результатів Ваших дій залежатиме наскільки впевнено розбудовуватимуть його наступні покоління Вашої громади. За словами Віктора Гюго, немало можна досягти строгістю, багато – любов'ю, але більше всього – знанням справи та справедливості.

Нехай цей новий етап у Вашому житті буде побудований виключно на принципах компетентності, принциповості та ініціативності. Вам неодноразово прийдеться прокладати місток консенсусу, вирішуючи конфлікти, адже депутат місцевої ради – це, не в останню чергу, дипломат високого рівня. Не забувайте, що запорука ефективності Ваших дій – це тісний зв'язок депутата з громадою. Поставивши собі за мету інтереси усієї територіальної громади, але з думкою про кожну людину, - Ви приречені на успіх!

М.Пітцик,

Віце-президент Асоціації міст України

з виконавчої роботи

Тема І. Правове поле та огляд системи місцевого самоврядування

1.1. Якими є конституційно-правові засади і принципи місцевого самоврядування в Україні?

Принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України та Європейською Хартією місцевого самоврядування, ратифікованою нашою державою ще у 1997 році. А деталізацію і конкретизацію цих принципів здійснено у базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці принципи - основа усіх аспектів організації та функціонування місцевого самоврядування.

Конституція України 1996 року визначає місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання з трьох позицій:

- як відповідної засади конституційного ладу в нашій країні;
- як специфічної форми народовладдя;
- як права мешканців територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого самоврядування.

Водночас у Конституції України визначені загальні засади організації різних форм публічної влади в Україні – державної влади та місцевого самоврядування. І ці загальні засади вибудовані на певних принципах, серед яких доречно виділити такі:

- **гуманізм** (визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю);
- **народовладдя** (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні);
- **демократизм**;
- **верховенство права**;
- **законність**.

Отже, місцеве самоврядування – це влада підзаконна як щодо дотримання вимог усіх законів, так і щодо тих нормативно-правових актів, які приймаються органами місцевого самоврядування (ОМС). Водночас Конституція України чітко передбачає, що ОМС мають владні повноваження та реалізують їх **самостійно і незалежно від державної влади**.

Ще дві групи принципів організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні визначають його як **специфічну і самостійну форму публічної влади**. Зокрема до **загальних принципів**, що мають визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, відносять: гласність, колегіальність; поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів; виборність; правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом; визнання власних компетенцій ОМС; підзвітність та відповідальність ОМС та посадових осіб перед територіальними громадами; державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав; самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Що стосується **спеціальних принципів** місцевого самоврядування, то до них найчастіше відносять: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із т.зв. делегованими повноваженнями органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансову підтримку державою місцевого самоврядування.

Поради

Полистайте з олівцем Конституцію України. Виділіть ті статті, які стосуються організації територіальної публічної влади в Україні і зокрема місцевого самоврядування.

Спробуйте відповісти на запитання, чи достатніми є конституційно-правові засади місцевого самоврядування, виписані в Основному Законі, та чи немає суперечностей з іншими засадничими нормами побудови системи місцевої влади європейського зразка?

1.2. Як розвивалось місцеве самоврядування в Україні в історичному аспекті?

Місцеве самоврядування в Україні історично пройшло відносно довгий і тернистий шлях. Вчені виділяють чотири основні історичні періоди становлення місцевого самоврядування на території нинішньої України.

Перший період пов'язують із зародженням та розвитком таких форм місцевого самоврядування слов'ян, в центрі яких перебували рід та громада. Цей період тривав до середини XIV століття і охоплював також зародження і формування держави на українських землях. Самоврядні сільські і міські общини справді були центрами громадського самоврядування ще з часів Київської Русі. Вони захищали і представляли інтереси своїх мешканців у відносинах з тодішньою державною (князівською) владою чи феодалами та іншими общинами. З літописів тих часів дізнаємось, що в давньоруських містах виборні тисяцькі і соцькі з числа бояр керували повсякденним життям общин.

Другий період, що тривав із середини XIV ст. і до першої половини XVII ст., характеризується впливом і поширенням західноєвропейських форм організації самоврядування. При цьому процес «європеїзації» самоврядування відбувався більш інтенсивно на землях нинішньої Західної України, включаючи Закарпаття. Класичним актом часткової децентралізації суверенної влади середньовічної держави та її правителя (короля) на рівень міста і його громади була Магдебурзька грамота (по імені міста Магдебурга у Німеччині) або коронні грамоти. Міські громади отримували разом із грамотами цілу систему пільг (по сплаті податків) і компетенцій для самостійного вирішення міською владою.

З формуванням у XV ст. на українських землях нової соціальної групи населення - козацтва, утворюється і нова організаційна спільність жителів козацького поселення – громада. Кожен, хто опинявся на козацьких землях, вважався вільним від кріпацтва, отримував нарівні з іншими права на землю та на участь у самоврядуванні. Міське, сільське та козацьке самоврядування ефективно діяло і у Козацькій державі, створеній гетьманом Богданом Хмельницьким.

Третій період тривав до 20-х років XX ст. Однією з його особливостей були сильні відмінності в сутності елементів самоврядування для територій центральної, східної, а згодом і південної частини України, що входили до царської Росії, та для територій Західної України і Закарпаття, які входили в різні періоди до Польщі, Угорщини та Австро-Угорської імперії. Ці відмінності наклали свій історичний відбиток на розвиток міст і традицій самоврядування в різних частинах України, який прослідковується і донині навіть на рівні традицій та ментальності жителів міських і сільських поселень.

Так приєднання у XVII ст. українських земель до Російської імперії спричинило якісні зміни і у розвитку форм самоврядування, хоча окремі органи української державності діяли у складі царської Росії понад сто років. Впродовж цього часу тривав процес уніфікації атрибутів та інституцій суспільного життя Росії та України. Остаточна ліквідація Запорізької Січі у 1775 році та скасування у 1781 році полково-сотенного адміністративно-територіального устрою зруйнували і діючу тривалий період в Україні систему місцевого самоврядування, і Магдебурзьке право.

Грамота на права і вигоди містам Російської імперії 1785 року, що прийшла на зміну системі козацького самоврядування, давала можливість міським жителям формувати «градское общество», яке користувалось окремими правами: обирало міського голову, бургомістрів і членів магістрату, складало міську скарбницю на основі добровільних внесків.

Сільське самоврядування діяло на основі «Положения о сельском состоянии». В ньому формуванню сільських громад та волостей і їх врядуванню присвячувався окремий розділ.

Четвертий період, що розпочався у 20-і роки минулого століття, триває й донині. Він загалом відмітний чисельними спробами розбудови місцевого самоврядування як невід’ємного елемента незалежної і суверенної держави Україна. Так в універсалах Центральної Ради та у проекті Конституції Української Народної Республіки (УНР), незважаючи на політичні складнощі після краху Російської імперії, діяльності місцевих органів влади приділялась велика увага. Зокрема у проекті Конституції УНР систему місцевого самоврядування становили землі, волості і громади, діяльності яких надавались конституційно-правові гарантії. Аналогічно гарантувалось місцеве самоврядування і у нормативно-правових актах Західноукраїнської Народної Республіки.

У радянський період існувала жорстка централізація державної влади і управління. Юридично і практично були закріплені принципи повного домінування держави в місцевих органах влади. При цьому декларативно і фальшиво «буржуазному» самоврядуванню протиставлялись «ради народних депутатів», «народний суверенітет», «влада народу». Під радянськими вертикальними інституціями рад народних депутатів та їх виконкомів крились не лише тоталітаризм радянської державної машини, але й повне ідеологічне закріпачення та реальна влада комуністичної партії.

На територіях Західної України, Закарпаття і Буковини, які у період між двома світовими війнами не входили до складу УРСР, діяли системи місцевого самоврядування, відповідно, буржуазних держав того періоду – Польщі, Чехословаччини і Румунії. При цьому у 1938 році на території нинішньої Закарпатської області, яка увійшла до складу Чехословаччини у 1919 році після розпаду Австро-Угорщини як окрема адміністративна одиниця, була утворена автономна республіка – Подкарпатська Русь. В нормативно-правових актах функціонування Подкарпатської Русі місцевому самоврядуванню відводилась належна роль. Але у березні 1939 року Чехословаччина як держава припинила своє існування. З початком Другої світової війни та після її завершення, як відомо, політична карта України на її західних землях набула нинішнього вигляду.

Поради

Згадайте або розпитайте у батьків чи знайомих про систему організації і діяльність місцевих органів влади та місцевих комітетів компартії за радянських часів. Порівняйте з нинішньою системою місцевого самоврядування та органів державної влади (райдержадміністрації та облдержадміністрації). В доступних літературних джерелах про історію України зверніть увагу на тодішню систему місцевої влади.

1.3. Що становить правову основу місцевого самоврядування в Україні?

Правову основу місцевого самоврядування можна розділити на кілька взаємопов’язаних і взаємообумовлених нормативно-законодавчих систем і підсистем:

- **Конституційні основи** місцевого самоврядування становлять норми – принципи Конституції України, які містяться більш як у 20 її статтях. Їх інколи систематизують у окремі групи, які закріплюють і регламентують:
 - засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності, гарантії для місцевого самоврядування;
 - регламентацію діяльності місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина;
 - правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування;
 - правові гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування.

- **Система нормативно-правових актів**, які регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні. Зокрема – це Закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти ОМС та акти, прийняті на місцевих референдумах. Ця система вибудовується на принципах жорсткої ієрархії, що передбачає:
 - верховенство норм Конституції України;
 - вищу юридичну силу норм законів України, насамперед Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно підзаконних актів – указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України (КМУ), рішень органів місцевого самоврядування;
 - відповідність актів місцевого самоврядування положенням нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їх компетенції.
- **Європейська хартія місцевого самоврядування** – основний документ для країн – членів Ради Європи (у т.ч. й України) з питань організації національної системи територіальної публічної влади на засадах місцевого самоврядування. Після ратифікації Хартії у 1997 році Україна скоріше віддаляється від реалізації усіх її положень, аніж наближається до їх виконання.
- Підзаконні нормативні акти органів державної влади: укази Президента України, постанови КМУ, нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, рішення Конституційного Суду України (КСУ) з питань місцевого самоврядування та нормативні акти інших органів державної влади. Не применшуючи ролі підзаконного нормативно-правового регулювання, слід відмітити, що на практиці підзаконні акти органів державної влади усіх рівнів часто спрямовані на суттєве обмеження прав ОМС, які визнані і гарантовані Конституцією та законами України. Такий підхід є неприпустимий, а місцеве самоврядування через свої об'єднання або в судовому порядку може і повинно відстоювати законні інтереси територіальних громад, які представляє.
- Правова автономність місцевого самоврядування закріплює власні функції і повноваження через прийняття нормативно-правових актів незалежно від впливу чи регламентації з боку органів державної влади будь-якого рівня. При цьому рішення ОМС є обов'язковим для виконання на відповідній території. Реалізація цих прав є своєрідним засобом саморегуляції системи місцевого самоврядування і територіальної громади, що прямо передбачено ст. 144 Конституції України.

Таким чином, акти місцевого самоврядування (муніципальні акти), поряд з Конституцією та законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами КМУ, є важливими, необхідними, а часто – найбільш конкретними і дієвими актами для вирішення різних проблем життєдіяльності як окремої людини, так і громади. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні. Самостійність цієї підсистеми обумовлена тим, що ОМС відповідно до ст. 5 Конституції України не входять до системи органів державної влади.

Поради

Подумки порівняйте нормативно-законодавчі системи і підсистеми, які становлять правову основу місцевого самоврядування в Україні (варто це зробити включно з Європейською Хартією місцевого самоврядування). В чому, на Ваш погляд, ми ще не досягли європейських стандартів організації місцевого самоврядування?

1.4. Що таке система місцевого самоврядування та з яких елементів вона складається?

Система місцевого самоврядування – це сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.5), система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи та інституції самоорганізації населення.

На відміну від органів державної влади, які складають єдину і значною мірою уніфіковану загальнодержавну систему, місцеве самоврядування не має і в принципі не може мати якоїсь єдиної в масштабах країни системи. Це б суперечило як принципу організаційної автономності ОМС, так і природі індивідуальності та особливості кожної територіальної громади.

Отже, система місцевого самоврядування, яка складалася в межах окремого поселення, є повністю незалежною від аналогічної системи в будь-якому іншому населеному пункті. Саме тому різні територіальні громади та їх ОМС не характеризуються спільними ситемоутворюючими ознаками і не можуть бути елементами єдиної системи місцевого самоврядування. Водночас можна стверджувати і про певну «єдність у розмаїтості» для місцевого самоврядування України, маючи на увазі спільні елементи правової основи та відповідності принципам організації місцевої влади.

Поради

Проаналізуйте, з яких конкретно елементів складається система місцевого самоврядування у вашому селі, селищі, місті, а також – у районі і області. В чому їх спільність, і в чому – індивідуальні риси та ознаки?

1.5. В чому сутність поняття територіальна громада?

Поняття територіальна громада все частіше використовується і в нормативних документах, і в практиці життєдіяльності міст, селищ і сіл. Це поняття було предметом розробки українських правників і громадсько-політичних діячів, починаючи ще з XIX століття.

Поняттю і визначенням громади властиві такі ознаки: соціальна взаємодія; територія спільного проживання; загальний зв'язок між жителями.

Відповідно до переліку термінів базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада розглядається в якості первинного та провідного суб'єкта системи місцевого самоврядування:

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

До територіальної громади можуть належати не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають у межах села, селища, міста і користуються такими ж конституційними правами і свободами, як і громадяни України.

Законодавством України чітко закріплено принципове положення про статус територіальної громади, яка наділена конкретною правосуб'єкністю:

- правом формування відповідних ОМС;
- проведенням місцевих референдумів;
- управлінням місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду на основі рішень місцевих референдумів. Вихід зі складу сільської громади також здійснюється за рішенням місцевого референдуму відповідної територіальної громади.

Поради

Подумки або ж з даними статистики проаналізуйте територіальну громаду вашого села, селища, міста. Чим і наскільки вона відрізняється від сусідніх громад? Чи завжди вона була такою, як нині, і чи немає потреби в її об'єднанні з іншими громадами або ж навпаки - у виділенні зі складу громади? Які головні чи специфічні риси та характеристики притаманні саме вашій громаді?

1.6. В чому сутність понять і які є представницькі органи місцевого самоврядування?

В місцевому самоврядуванні України існує система представницьких ОМС, яка визначена Конституцією і законами України. Варто вказати на загальні особливості, що властиві представницьким органам самоврядування територіальної громади.

Представницький ОМС – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Система представницьких ОМС в Україні складається з двох рівнів:

- сільські, селищні, міські ради (місцеві ради);
- районні та обласні ради.

Важливо! Наявність таких двох рівнів ажніяк не означає підпорядкованість першого рівня – другому. Більше того, відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», саме сільські, селищні, міські ради – **єдині представницькі органи територіальних громад**. Саме місцевим радам належить провідна роль. Адже це ті ОМС, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень самоуправління.

Отже, місцеві ради як представницькі органи:

- є виборними ОМС, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- виражають інтереси жителів територіальних громад і володіють правами представляти ці інтереси і саму територіальну громаду;
- мають виключне право на прийняття колегіальних рішень від імені територіальної громади.

Обласні та районні ради не є представницькими органами «обласних та районних громад», як це інколи трактується окремими чиновниками і навіть нерідко подається у місцевих мас-медіа. Конституція України не визнає понять «обласна громада», «районна громада» та не розглядає населення області, району як суб'єкт місцевого самоврядування.

Обласні та районні ради - це органи місцевого самоврядування другого рівня, що представляють **спільні інтереси** територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Відповідно до цього, у принципі невірні і неможливі уявлення і трактування на зразок «районна (обласна) земля», «районна (обласна) комунальна власність» тощо.

До представницьких ОМС належать також і органи самоорганізації населення.

Поради

Проаналізуйте на якісному рівні (з життєвого досвіду, повідомлень у ЗМІ тощо) діяльність відомих і найближчих вам місцевих рад першого рівня (сільських, селищних, міських) та другого рівня (район, область). Знайдіть спільні риси та відмінності.

1.7. Як створюються і що можуть органи самоорганізації населення?

Органи самоорганізації населення - це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, що представляють спільний інтерес і спрямовані на вирішення проблем місцевого значення.

Створення і діяльність органів самоорганізації населення регламентується Законом України «Про органи самоорганізації населення».

До органів самоорганізації населення найчастіше відносять:

- будинкові, вуличні, квартальні комітети;
- комітети мікрорайонів у містах;
- сільські, селищні, присілкові комітети.

Для депутатів місцевих рад утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією як задля залучення найбільш активної частини населення мікрорайону (вулиці, будинку), так і для формування проектів і програм місцевого розвитку. При цьому для їх фінансування чи ресурсного забезпечення можуть бути використані найрізноманітніші джерела: місцевий бюджет; кошти спонсорів і меценатів; інвестиції; внутрішні ресурси громади; кошти грантових проектів та міжнародних фондів технічної допомоги тощо.

Типовими напрямками діяльності органів самоорганізації населення є: благоустрій і озеленення; узаконення прибудинкових територій і зелених зон місцевими нормативними актами; сприяння утворенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ); санітарна очистка та утилізація твердих побутових відходів (ТПВ); розвиток комунальної інфраструктури та технічних інженерних мереж; підвищення якості та створення конкурентного ринкового середовища у наданні комунальних послуг; вдосконалення руху громадського транспорту; ремонт доріг і внутріквартальних територій; вирішення екологічних проблем; розв'язання проблем облаштування дитячих площадок, внутріквартальних місць відпочинку і скверів; створення клубів за інтересами; покращення громадського правопорядку та вирішення проблем дитячої бездоглядності; формування мережі закладів торгівлі, громадського харчування і послуг і ін..

Поради

Депутат місцевої ради може ініціювати утворення та сприяти діяльності органу самоорганізації населення або ж активно долучатись до цієї роботи в інтересах жителів територіальної громади. Це суттєво урізноманітнює і підвищує ефективність усієї системи депутатської діяльності. Досвід діяльності багатьох рад в Україні показує, що доручення депутатів до створення і підтримки роботи органів самоорганізації населення створює міцний місток між радою та інституційно-організованою частиною громади. Співпраця депутат, органу самоорганізації населення і ради вигідні усім зацікавленим сторонам, а в підсумку – дає синергетичний ефект.

1.8. Чому для територіальної громади і місцевої ради важливо мати добротний і збалансований статут?

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вперше в сучасній історії місцевого самоврядування країни з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших регіональних і місцевих особливостей здійснення функцій місцевої влади представницьким ОМС надано право розробляти і приймати статuti територіальних громад.

Статут територіальної громади – це документ нормативно-процедурного характеру, який відображає характерні риси взаємовідносин всередині даної територіальної спільноти жителів, включаючи і представницький ОМС.

Функціонально роль статуту територіальної громади полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законодавством України.

Статут територіальної громади в певному сенсі є конституцією цієї громади, несхожою на аналогічні документи для інших громад. Тому вимога «в межах, визначених чинним законодавством України» не означає, що в статуті не можуть бути відображені ті специфічні і характерні взаємовідносини у даній громаді та ОМС, які притаманні лише їм і виражають волю цієї громади.

Під функціями статуту розуміють регуляторний і реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади. Зокрема, виділяють такі його функції:

- легітимізація громади та її суб'єктів;
- визначення умов для ефективного публічного управління в громаді;
- встановлення загальних норм і правил взаємовідносин між суб'єктами громади;
- встановлення правового поля діяльності для суб'єктів громади;
- забезпечення системного управління і стратегічного планування розвитку громади;
- створення передумов реформування задля покращення рівня і якості життя жителів громади;
- визначення прав, свобод і обов'язків, а також – гарантій, системи відповідальності та способів захисту для суб'єктів громади.

Статут територіальної громади має відповідати наступним **критеріям**:

- реальність та відповідність чинному законодавству;
- політична нейтральність, що забезпечує умови для сталої і послідовної політики ради (зміна міської чи сільської владної команди і міського (селищного, сільського) голови не мала б впливати на статут);
- системний підхід як за структурою, так і за змістом розділів;
- креативність, що полягає у поєднанні ефективності, гнучкості і демократичності управління для представницького ОМС.

Типова структура статуту територіальної громади наведена у додатках.

До розроблення або внесення змін до статуту доцільно залучати досвідчених юристів та створювати для цього рішенням сесії ради дорадчі комітети або робочі групи з представництвом: депутати і секретар ради; керівники провідних підрозділів виконкому ради та комунальних підприємств; представники неурядових організацій (НУО) і керівники органів самоорганізації населення та ОСББ. Очолювати дорадчий комітет чи робочу групу доцільно голові або секретарю ради. Хід розроблення статуту слід проводити максимально прозоро для громади.

В структурі і тексті статуту треба уникати як дрібної декларативності так і надмірної деталізації та повторюваності чинних правових норм (особливо тих правових норм, які належить відобразити у регламенті роботи ради).

Відсутність статуту територіальної громади фактично робить її не ідентифікованою, невизначеною, офіційно та інформаційно-промоційно не закріпленою у правовому та інформаційному полі серед інших громад. Серед іншого, це, зокрема, створює проблеми з поданням заявок на міжнародні конкурси проектів різноманітних програм технічної допомоги, в яких рада могла б виступити аплікантом заявки чи партнером проекту.

Збалансований, політично нейтральний, реальний і відповідний системному підходу статут територіальної громади може стати тим наріжним каменем життєдіяльності і громади, і ради, об який розіб'ються немало конфліктів з політичним чи іншим підґрунтям, включаючи конфлікти і протистояння всередині депутатського корпусу або ж конфлікти по лінії «голова – виконком – депутати».

Звичайно ж, проект статуту територіальної громади може бути винесений на громадські слухання. Він обговорюється і приймається на пленарному засіданні сесії ради та реєструється в установленому законом порядку в органах юстиції.

Поради

Кожному з депутатів місцевої ради варто мати копію статуту територіальної громади. Ознайомившись з документом, слід оцінити його рівень обговоренням в постійних комісіях та визначити актуальність внесення змін чи доповнень. Якщо статуту немає взагалі, то безсумнівно варто ініціювати його розроблення і прийняття з урахуванням вищенаведених зауважень до організації створення головного документа громади.

Питання для самоперевірки по темі I

1. На яких головних принципах будуються різні форми територіальної публічної влади в Україні?
2. На яких загальних і спеціальних принципах організовується і функціонує місцеве самоврядування в Україні?
3. Вкажіть періодизацію історії розвитку місцевого самоврядування в Україні?
4. Які нормативно-законодавчі системи і підсистеми становлять в Україні правову основу місцевого самоврядування?
5. Розкрийте поняття системи місцевого самоврядування.
6. Які ознаки властиві для поняття територіальна громада?
7. Які є види представницьких органів місцевого самоврядування?
8. Охарактеризуйте специфіку органів самоорганізації населення.
9. Яка функціональна роль статуту територіальної громади?
10. Як краще організовувати розробку чи внесення змін до статуту територіальної громади?

Питання для самостійного опрацювання по темі I

1. Місцеве самоврядування в Конституції України.
2. Історія місцевого самоврядування у вашому рідному (чи найближчому) селі, селищі, місті. Чи укладається вона у наведену періодизацію?
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування та організація територіальної публічної влади в Україні.
4. Актуальність змін ролі і функцій районних та обласних рад.
5. Бар'єри і перешкоди в розробленні і прийнятті статутів територіальних громад.

Тема II. Права, обов'язки та відповідальність депутата

2.1. Який правовий статус депутатів місцевих рад?

Розмірковуючи над питанням про статус депутата місцевої ради на перший погляд складається враження, що воно вичерпно висвітлено у чинному Законі України «Про статус депутатів місцевих ради», що діє з 2002 року. Лише за період 2003-2006 р.р. до цього Закону 5 разів вносились зміни. І це яскрава ілюстрація проблеми, яка витікає із важливості і спроможності депутатських корпусів місцевих рад впливати на суспільний розвиток. Своєрідним є розуміння цієї проблеми в центральних органах влади, для яких місцеве самоврядування розглядається швидше як конкурент місцевих державних адміністрацій, а не партнер. Чи не тому так важко йде процес вдосконалення правової основи місцевого самоврядування загалом, і правового статусу депутата місцевої ради зокрема?

Для суспільства в особі територіальних громад питання статусу депутата місцевої ради зовсім не формально-правове. Адже територіальна громада зацікавлена у тому, щоб депутат максимально використав усі потенційні можливості депутатського мандата з користю для неї. Та чи спроможний депутат місцевої ради сповна скористатись цими можливостями – залежить, насамперед, від того, наскільки він обізнаний, як мінімум, з юридичним аспектом потенційних можливостей депутатського мандату. І лише із знанням правової основи свого статусу депутат може в повній мірі проявити «творчий аспект» діяльності в інтересах виборців і громади. Більше того, для повноцінної діяльності депутату насправді зовсім недостатньо навіть хорошого знання Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Безумовно потрібні знання і конституційно-правових основ місцевого самоврядування, і багатьох інших законів та нормативних актів Уряду України.

Статус депутата місцевої ради – це набір додаткових прав і можливостей, але також - і обов'язків, які відрізняють депутата, як обраного виборцями представника ОМС, від інших виборців, що його обрали.

Отже, виборці обирають з-поміж себе депутатів і тим самим наділяють їх додатковими правами, можливостями і повноваженнями задля представлення їх інтересів як в ОСМ, так і у взаєминах з органами державної влади, іншими ОМС та організаціями і установами. А депутат, відповідно, свідомо бере на себе обов'язки по представленню інтересів територіальної громади, яка його обрала.

На сьогодні чинне законодавство щодо статусу депутатів місцевих рад застаріло і не відповідає запитам практики і потребам суспільства, загалом, і територіальних громад, зокрема. Сам закон розроблявся для умов повністю мажоритарної виборчої системи. Потім «пережив» усі негативні аспекти закритої виборчої пропорційної системи 2006-2010 р.р. В даний час, коли з 2010 року чинною є змішана мажоритарно-пропорційна система виборів до місцевих рад, проблема недосконалості Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» ще більше загострилась. Назвемо лише кілька проблемних і неврегульованих питань:

- формування і робота депутатських фракцій і груп;
- організація роботи постійних комісій ради;
- представлення у постійних комісіях прав більшості та меншості, які сформувались у раді;
- представлення інтересів виборців мікрорайонів міста чи поселень і територіальних громад районів тими депутатами міської, районної чи обласної рад, які обрані за партійними списками;
- практична складність (і навіть неможливість) застосування процедури відкликання депутата.

Ці та інші проблемні питання, а також слабка обізнаність депутата з чинним законодавством та своїми законними правами, повноваженнями і обов'язками ускладнюють застосування депутатом наданого громадою мандата у своїй практичній роботі.

Поради

Затративши час на досконале і детальне вивчення законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», ви гарантовано зменшуєте час на пошуки механізмів і важелів ефективного вирішення більшості проблем, які піднімають жителі територіальної громади або ж які виникли з практики життя міста, селища чи села. Для депутатів сільських, селищних та міст районного значення рад, депутатів районних і обласних рад так само важливо ще й знання Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Адже саме місцевим державним адміністраціям нині все ще делегуються повноваження органів виконавчої влади в спільних інтересах територіальних громад міст, селищ і сіл району (райдержадміністрація – РДА) або області (облдержадміністрація – ОДА). Хоча подібна практика організації територіальної публічної влади грубо суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованою Україною.

В залежності від специфіки вирішуваної проблеми вам необхідно знання й інших законодавчо-нормативних актів. Зокрема, це – Закон України «Про звернення громадян», Бюджетний Кодекс, Земельний Кодекс, «Про благоустрій територій» і багато інших законів та нормативних документів. І тут варто скористатись відповідними офіційними сайтами центральних органів влади – Верховної Ради, Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента України. Звернення до офіційних джерел принаймні гарантує, що в законодавчих і нормативних актах враховані зміни і доповнення, які часто вносяться.

2.2. Які додаткові права та обов'язки має депутат місцевої ради у порівнянні з виборцями?

Коротко охарактеризуємо права, повноваження та обов'язки депутатів місцевих рад, які надані усією системою місцевого самоврядування в Україні.

Статус

У попередньому розділі йшлося про правовий статус депутата місцевої ради, що надається законами України. Права, можливості і обов'язки депутата даної місцевої ради детально розписуються в муніципальних правових актах: статуті територіальної громади; регламенті ради поточного скликання.

Посвідчення

Після набуття депутатом місцевої ради повноважень на першому пленарному засіданні сесії ради поточного скликання йому видається посвідчення з фотографією та нагрудний значок.

Обмеження

Обмеження поширюються на тих депутатів, які обрані секретарем ради, головою чи заступником голови районної, обласної, районної у місті ради або перебувають чи призначені на посаду керівника місцевого органу виконавчої влади, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва (за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час).

Прийом виборців

Депутат місцевої ради зобов'язаний визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців та інших громадян (не рідше одного разу на місяць).

Звернення

Строк відповіді на депутатське звернення становить 10 днів (в разі неможливості – 30 днів). Відповідь на звернення виборця має бути надана протягом 30 днів.

Доручення

Депутат місцевої ради зобов'язаний: брати участь у громадських слуханнях на своєму виборчому окрузі; організовувати виконання рішень ради та її органів, доручень виборців з питань, що стосуються його виборчого округу; брати участь у заходах, що проводяться ОМС на території громади або виборчого округу; виконувати доручення ради її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради, інформувати їх про виконання доручень.

Інформування та звітування

Депутат зобов'язаний: не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів; періодично, не рідше одного разу на рік, звітувати про свою роботу перед виборцями.

Аналіз

Депутат зобов'язаний вивчати громадську думку і потреби територіальної громади й інформувати про них раду та її органи.

Право на невідкладний прийом

Депутат має право на невідкладний прийом посадовими особами ОМС та органів виконавчої влади, керівниками підприємств, установ та організацій, розташованих на території ради.

Право на інформацію

На звернення депутата місцевої ради посадові особи ОМС та органів виконавчої влади, керівники підприємств, установ та організацій надають йому довідкові матеріали та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень.

Право вимагати усунення порушення законності

У разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності депутат місцевої ради має право вимагати припинення порушень та звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої влади, ОМС та їх посадових осіб, а також – до правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушення законності.

Робота в постійній комісії ради

Депутат місцевої ради (крім секретаря ради, голови районної у місті, районної, обласної ради та їх заступників) повинен входити до складу однієї з постійних комісій, що утворюються радою. До складу постійних комісій ради входять виключно депутати.

Участь в засіданнях сесій рад та голосування

Сесія складається із засідань постійних комісій ради та пленарних засідань ради. Депутат місцевої ради має право ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат місцевої ради не може нікому передати право голосувати на засіданнях сесій рад. Депутат може передати головуючому на засіданні сесії ради тексти свого невіголошеного виступу, пропозиції і зауваження з обговорюваного питання для включення до протоколу засідання сесії ради.

Депутатський запит

Депутат місцевої ради має виключне право на здійснення депутатського запиту – підтриманої засіданням сесії ради вимоги до посадових осіб ради та її органів, сільського, селищного і міського голови, керівників підприємств, установ і організацій з питань, які віднесені до відання ради.

Перевірки

Депутат місцевої ради має право порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції відповідної ради або її органів, брати участь у перевірях виконання рішень ради.

Помічники депутата

Депутат місцевої ради може мати до 5 помічників-консультантів, які працюють на громадських засадах.

Поради

В більш повному обсязі додаткові права та обов'язки депутата місцевої ради викладені у згаданих вище законах України. Нерідко новообрані депутати лише після виборів сповна довідуються і усвідомлюють свої права, можливості, повноваження та обов'язки. В найгіршому випадку частина депутатів впродовж усієї каденції так і не користується у повній мірі своїми потенційними можливостями хоча б для вирішення окремих проблем виборців і територіальної громади загалом. Щоб цього не сталося, не відкладайте після виборів «на потім» ознайомлення із базовими законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад». Принаймні, прочитайте уважно усі розділи цього посібника-порадника.

2.3. Які форми і методи роботи депутата місцевої ради найбільш ефективні?

В роботі депутата місцевої ради є багато простору для реалізації різноманітних творчих ідей, проектів і задумів. Зрозуміло, що вони ажнік не можуть бути чимось регламентованими, якщо не порушують чинного законодавства України. Тому часто в практиці місцевого самоврядування застосовуються неординарні, нетрадиційні підходи, які дають позитивний ефект в інтересах жителів міста, села чи селища. Водночас можна узагальнити ті форми і методи, які хоч і виглядають зовні формалізованими, але очікувано дають певні результати.

Форми особистої (індивідуальної) роботи:

- організація і проведення систематичного прийому виборців (інформація про графік прийому повинна оприлюднюватись);
- організація та проведення зустрічей з виборцями по місцю їх проживання;
- участь або ж організація та участь у зборах мешканців, у громадських слуханнях, в місцевих референдумах;
- відвідування засідань виконкому ради, нарад та інших робочих заходів виконавчих органів ради;
- ознайомлення з роботою заснованих радою комунальних підприємств по наданню послуг мешканцям та вивчення проблемних питань;
- ознайомлення з роботою бюджетних установ (школи, дошкільні заклади та заклади позашкільної освіти, охорони здоров'я, фізкультури, спорту і соціального захисту) та вивчення проблемних питань;
- участь або підтримка діяльності органів самоорганізації населення, ОСББ та громадських і благодійних організацій і фондів, громадських ресурсних центрів і агенцій розвитку;
- підготовка або участь у розробленні проектів розвитку міста, селища, села та масових заходів і акцій;
- участь у заходах, проектах і акціях транскордонного співробітництва та міжнародної співпраці ради і громади;

- участь в роботі ради, яка є членом добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування (наприклад, Асоціації міст України, Асоціації сільських і селищних рад України тощо);
- підготовка листів, депутатських запитів і звернень;
- авторське розроблення проектів рішень сесій та пропозицій змін і доповнень до проектів рішень сесій ради;
- авторське розроблення цільових програм розвитку міста як проектів рішень сесійних засідань ради;
- участь у заходах та розроблення авторських пропозицій у процесі стратегічного планування розвитку міста, селища, села;
- участь у роботі створюваних дорадчих комітетів, комісій і громадських рад, що поєднують спільну роботу депутатів, виконкому та неурядових організацій;
- спілкування із ЗМІ та участь в інформуванні територіальної громади про депутатську роботу і проблеми життєдіяльності міста (прес-конференції, звіти, написання статей заміток, розміщення інформації на офіційному сайті ради, виступи по телебаченню і на радіо тощо).

Форми роботи у співпраці з іншими депутатами:

- участь у роботі однієї з постійних комісій ради (за вибором, постійно);
- відвідування засідань інших постійних комісій ради (за потребою);
- участь в пленарних засіданнях сесій ради та в обговоренні і голосуванні по проектах рішень, які приймаються;
- участь у засіданнях депутатських фракцій (або депутатських груп);
- участь у міжфракційних засіданнях та погоджувальних комісіях для знаходження спільної платформи по проектах рішень сесійних пленарних засідань, а також – для розв'язання конфліктних ситуацій в раді;
- спільна участь у роботі тимчасових контрольних комісій та інших тимчасових органів і комісій з депутатів, створюваних рішеннями пленарних засідань сесій рад;
- спільна участь у розробленні і прийнятті статуту територіальної громади та регламенту ради (або змін і доповнень до цих важливих документів ради і громади).

Форми і методи роботи через посадових осіб та структури ради і виконкому:

- отримання інформації про прийняті проекти рішень та хід виконання бюджету програми соціально-економічного розвитку міста, селища, села, багаторічних програм капітальних вкладень, цільових та операційних програм розвитку тощо;
- моніторинг виконання прийнятих рішень ради структурними підрозділами виконкому ради, створеними радою комунальними підприємствами і установами;
- використання матеріально-технічної бази ради для здійснення депутатських повноважень: телефон, факс, інтернет-зв'язок; доступ до архіву; ксерокс та інша множувальна техніка; поштові відправлення і канцелярія; приміщення для прийому та організації зустрічей з виборцями тощо;
- робочі зустрічі з міським (селищним, сільським) головою, секретарем ради, заступниками голови та іншими посадовими особами ради і виконкому ради для вирішення питань, що пов'язані з виконанням депутатських повноважень.

Форми і методи роботи через партійні осередки, які висунули депутата:

- організація роботи партійно-депутатської приймальні виборців;
- залучення членів партійного осередку до обговорення проектів рішень, проектів і програм розвитку територіальної громади;
- проведення моніторингу актуальних проблем та профілю громади, здійснення соціологічних досліджень і опитувань мешканців громади;

- участь в організації та проведенні масових акцій і заходів в інтересах територіальної громади (фестивалі, виставки, Дні міста, конференції і семінари тощо);
- використання офісних, інформаційних та матеріально-технічних можливостей партійного осередку для здійснення депутатських повноважень та проведення засідання депутатської фракції.

Форми і методи роботи із залученням неурядових організацій та громадян:

- залучення НУО і окремих громадян до заходів, акцій, зустрічей, дискусій і круглих столів до діяльності створюваних дорадчих комітетів і громадських ради з проблематики розвитку територіальної громади;
- підтримка створення нових НУО та коаліцій і мереж НУО в інтересах вирішення проблем розвитку міста, селища, села;
- залучення неурядового сектора до створення і реалізації проектів і програм брендингу та промоції міста, селища, села;
- розроблення та реалізація програми системної мобілізації внутрішніх ресурсів та проектної діяльності НУО в інтересах розвитку територіальної громади міста (селища, села).

Поради

Наведене узагальнення форм і методів роботи депутата місцевої ради за окремими напрямками, звичайно ж, неповне і лише орієнтує щодо можливостей, не обмежуючи творчий підхід та генерування ідей.

Радимо час від часу знайомитись з кращими практиками місцевого самоврядування в Україні та за рубежом, які періодично випускає Асоціація міст України (див. додатки) та інформація про які розміщена на сайті «АМУ-діалог» (www.auc.org.ua). Часто про успішне розв'язання місцевих проблем повідомляють і центральні, регіональні та місцеві ЗМІ.

Найбільш ефективними формами і методами роботи депутата, очевидно, є ті, які приносять бажані результати. Водночас очевидним є і те, що комплексне поєднання різних за напрямками форм і методів роботи депутата множить бажані результати, що з вдячністю буде сприйнято територіальною громадою.

2.4. В чому полягає відповідальність депутата місцевої ради перед виборцями щодо своєї депутатської роботи?

Не звертаючись до сухих норм закону України «Про статус депутатів місцевих рад», запитаємо себе, чи має нести **відповідальність** перед виборцями депутат, якщо він:

- не проводить або неналежно і нерегулярно проводить прийом виборців;
- не пише депутатських звернень та не відповідає і не реагує на звернення виборців до нього;
- не бере участі у громадських слуханнях, зустрічах з виборцями, зборах громадян на його виборчому окрузі;
- не виконує доручення ради, її органів або голови секретаря ради з питань, що стосуються проблем виборців чи життєдіяльності у виборчому окрузі;
- не звітується перед виборцями про свою роботу та не інформує їх про роботу ради;
- не аналізує і не вивчає потреби територіальної громади та, відповідно, не інформує про них раду;
- зовсім не використовує право на невідкладний прийом посадовими особами ОМС та керівниками підприємств, установ та організацій для вирішення питань в інтересах територіальної громади;

- так само не використовує своє право вимагати усунення порушення законності, що зустрічається в житті мало не щодня;
- не відвідує засідань постійних комісій ради або ж бездіє на цих засіданнях;
- не відвідує сесій пленарних засідань ради і не виступає в обговоренні проектів рішень та порушуваних питань; не бере участі у голосуваннях на сесіях або ж доручає здійснювати голосування іншому депутату;
- не використовує своє виключне право на депутатські запити;
- зовсім не користується правом на порушення питання щодо перевірок з питань віднесених до компетенції ради, та не бере участі в таких перевірках;
- в практичній депутатській діяльності не дотримується відповідності основним принципам і положенням своєї ж передвиборної програми;
- в повсякденній практиці своєї депутатської діяльності часто порушує депутатську етику (використовує депутатський мандат в особистих чи корисливих цілях; порушує загальновизнані принципи порядності, честі і гідності; допускає образливі висловлювання та неперевірені відомості у публічних виступах і публікаціях ЗМІ; приймає гонорари і подарунки за дії, пов'язані із здійсненням депутатських повноважень);
- часто порушує регламент ради на засіданнях сесій ради;
- не співпрацює з громадськими організаціями, органами самоорганізації населення, ОСББ тощо та не виступає у ЗМІ з питань депутатської діяльності та проблем територіальної громади.

Отже, мова йде про належне чи неналежне, повне чи часткове, якісне чи неякісне виконання депутатом своїх додаткових обов'язків та використання прав і можливостей, які надає статус депутата місцевої ради.

На жаль, чинне законодавство України надає мало можливостей для реалізації правової відповідальності депутата місцевої ради за неналежне і не якісне виконання своїх депутатських обов'язків. Ще менше є можливостей для того, аби оцінити і зреагувати на неналежне використання депутатських прав і можливостей. Норма відкликання депутата місцевої ради виборцями, яка передбачена законодавством, на практиці в Україні за багато років застосовувалась в одиничних випадках. І це свідчить не про те, що не було депутатів та причин, достатніх для їх відкликання, а про те, що механізм застосування норми про відкликання депутатів явно недосконалий і громіздкий.

Звичайно, слід окремо розглядати випадки відповідальності депутата місцевої ради за порушення чинного законодавства, у тому числі, кримінальні і адміністративні правопорушення, встановлені в судовому порядку. Вичерпний перелік цих правопорушень, а також інших причин, які можуть стати підставою для дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, наведені у ст. 5, ст. 6 та ст. 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Ідеальних депутатів місцевих рад, які на 100 відсотків виконують усі свої обов'язки та використовують усі депутатські права і можливості, в житті насправді немає. Адже депутати проводять свою роботу в місцевих радах і виборчих округах на громадських засадах, найчастіше поєднуючи основну роботу з депутатською.

В той же час, якщо до більшості перерахованих у цьому підрозділі видів обов'язків і прав депутата справді можна додати НЕ, то виникає цілком резонне запитання: А для чого ця людина взагалі йшла у депутати? І у виборців є всі підстави порушувати, хоч і складну та громіздку, але єдино правильну можливість і процедуру – відкликання непрацюючого депутата. Для справжнього місцевого самоврядування громад подібна можливість і процедура повністю відповідає конституційно-правовим засадам і принципам організації місцевої влади.

Поради

Недосконалості законодавства щодо відповідальності депутатів місцевих рад за неналежне і неякісне виконання своїх обов'язків та невикористання депутатських прав і можливостей, а також – за порушення депутатської етики доцільно усувати в місцевій раді наступними кроками:

- високопрофесійною і консолідованою усіма зацікавленими сторонами (громада, неурядовий сектор, бізнес, депутати, голова, виконком і ін.) розробкою статуту територіальної громади, в якому передбачені розділи і щодо відповідальності депутатів;
- високопрофесійною і консолідованою зацікавленими сторонами (депутати, голова, секретар ради, голова постійних комісій ради) розробкою регламенту ради, в якому детально встановлені як заходи дієвого впливу щодо невиконання депутатом своїх обов'язків та невикористання прав і можливостей, так і заходи реагування ради на порушення депутатської етики;
- практикою включення розгляду питань щодо депутатської етики в назву і сферу діяльності однієї з постійних комісій ради;
- організацією ефективної співпраці в раді по лінії «сільський, селищний, міський голова – секретар ради – постійні комісії – депутати», а також - міжфракційної співпраці.

Значно краще пріоритетом в роботі ради щодо відповідальності перед виборцями за невиконання депутатських обов'язків і невикористання прав обрати **налагодження всіх видів ефективної співпраці в раді**, аніж вдосконалення механізмів застосування **санкцій** до непрацюючих чи порушуючих етику депутатів. В той же час, ці механізми мають бути чітко і детально прописані і в статуті територіальної громади та Регламенті ради, створюючи потенційну спроможність ради на ефективне реагування.

Кожен з депутатів місцевої ради, прочитавши цей підрозділ, може сам проаналізувати і зробити для себе проміжний висновок щодо внутрішньої відповідальності стосовно своєї депутатської роботи. І почати (або продовжити) вдосконалення та покращення своєї депутатської діяльності.

Питання для самоперевірки по темі II

1. В чому сутність недосконалості Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»?
2. Коротко охарактеризуйте права і обов'язки депутата місцевої ради.
3. Назвіть основні групи можливих форм і методів роботи депутата місцевої ради.
4. В чому сутність недосконалості законодавства щодо відповідальності за невиконання чи неналежне виконання депутатом своїх обов'язків?
5. Яка роль нормативних актів ради у підвищенні відповідальності депутатів місцевих рад?

Питання для самостійного опрацювання по темі II

1. В чому різниця між обов'язками і правами депутатів міських, селищних і сільських рад та районних і обласних рад?
2. Як найбільш ефективно поєднувати різні форм і методи депутатської діяльності?
3. Як організовувати відкликання депутата місцевої ради?
4. В яких випадках чинне законодавство передбачає дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради?

Тема III. Організація роботи місцевої ради і депутатів

3.1. В чому сутність завдань і повноважень ОМС?

Для депутатів місцевих рад завжди властива приналежність до конкретної сільської, селищної чи міської рад, а також – районної у місті, районної чи обласної рад.

Тому словосполученням, наприклад депутат Ужгородської міської ради ця приналежність чітко визначається. При цьому депутат не проводить діяльність сам по собі у відриві від місцевої ради, яка є представницьким колегіальним ОМС. Саме колегіальність ОМС накладає відбиток на впорядкування його функціонування шляхом ухвалення спеціального документу – регламенту ради. В ньому встановлюються як правила формування органів ради та підготовки, обговорення і ухвалення рішень, так і правила поведінки усіх членів ОМС – депутатів, міського (селищного, сільського) голови, секретаря ради, членів виконкому та інших осіб, що можуть бути запрошені для участі в роботі ради.

З іншої сторони, ОМС є юридичними особами і, відповідно до чинного законодавства, наділяються відповідними повноваженнями. Посадові особи та ОМС керуються у своїй діяльності **принципом розмежування повноважень**. До того ж, відповідно до законів, вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Основним завданням ОМС є вирішення ними, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах жителів територіальних громад, сіл, селищ, міст.

Якщо говорити про **компетенції ОМС**, то під цим розуміють коло повноважень органу та посадових осіб, а також – знання та досвід у сферах діяльності. Якщо ж йдеться про компетентність, то необхідно мати повну ясність стосовно того хто, як та які завдання має виконувати.

Завдання, які виконують ОМС, складні і багатогранні як за рівнями вертикальної адміністративно-територіальної структури (село, селище, місто, район, область), так і за функціональною структурою в межах одного ОМС (наприклад, рада – сільський, селищний, міський голова – виконком).

Повноваження місцевого самоврядування – це, визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами, права і обов'язки територіальних громад та ОМС із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Не випадково на першому місці стоїть територіальна громада, яка наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів, проведення місцевих референдумів, управління комунальною власністю та місцевим бюджетом тощо. Отже, територіальна громада здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею органи.

Депутатам важливо знати про особливості компетенцій і повноважень для сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів.

Законодавством України виділена **загальна компетенція** сільської, селищної, міської ради, в межах якої вони правомочні розглядати та вирішувати питання, які Конституцією і законами України віднесені до їх відання.

Окремо виділена також **виключна компетенція** сільських, селищних та міських рад, тобто ті питання, які вирішуються, виключно, на їх сесійних пленарних засіданнях. Це гарантує захист діяльності цих рад від втручання інших ОМС та виконавчої влади. До виключної компетенції віднесені повноваження, які можна об'єднати у чотири групи:

- організація роботи ради;
- формування органів ради;
- контроль за діяльністю голови та виконавчих органів ради;

- вирішення питань, безпосередньо віднесених до відання місцевого самоврядування (наприклад, розпорядження місцевим бюджетом, комунальним майном і землею на території громади).

В загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якою передбачає: “територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції” (Схема 1).

Схема 1. Конституційне закріплення повноважень місцевого самоврядування



Повноваження органів місцевого самоврядування Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює згідно з принципом розподілу повноважень:

1. Окремо визначаються повноваження представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів.

2. В структурі повноважень виконавчих органів рад окремо визначаються **самоврядні** та **делеговані** повноваження (таблиця 1). При цьому хоча останні і займають значну частку, вони залишаються повноваженнями органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування впливають на формування політики щодо їх виконання лише в рамках галузевого законодавства.

Таблиця 1. Співвідношення самоврядних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування

1.1.1. Самоврядні повноваження	1.1.2. Делеговані повноваження
• соціально-економічний та культурний розвиток території; • місцевий бюджет, місцеві податки та збори; • місцеві референдуми; • управління комунальним майном; • утворення підприємств комунальної власності; • затвердження статуту територіальної громади та її символи; • планування міст, сіл, селищ; • муніципальна міліція; • утримання об’єктів житлово-комунального господарства, розвиток місцевої інфраструктури; • будівництво, ремонт комунального житла та інших приміщень комунальної власності; • утримання соціально-культурних закладів комунальної власності; • побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування; • благоустрій населених пунктів; • місцевий пасажирський транспорт; • збирання, транспортування, утилізація та знешкодження сміття; • шляхи місцевого значення; • кладовища; • місцева пожежна охорона; • ритуальні послуги; • повна загальна середня освіта; • підвезення школярів; • медичне обслуговування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах комунальної власності; • охорона довкілля; • земельний податок, плата за користування	• статистичний облік громадян; • контроль за дотриманням цін і тарифів; • містобудівний кадастр населених пунктів; • захист прав споживачів; • облік житла, нежилых приміщень, нерухомого майна; • надання житла особам, що потребують соціального захисту; • охорона, реставрація та використання пам’яток історії і культури, заповідників; • забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування; • реєстрація статутів (положень) закладів освіти, охорони здоров’я тощо всіх форм власності • облік дітей, запобігання бездоглядності неповнолітніх; • працевлаштування випускників шкіл; • контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства; • реєстрація суб’єктів права власності на землю; • реєстрація підприємств; • надання згоди на проведення мітингів, демонстрацій та інших масових заходів; • соціальний захист населення від безробіття; • надання пільг і допомоги, пов’язаних з охороною материнства і дитинства; • вирішення питань опіки і піклування; • організація та контроль прикордонної та прибережної торгівлі; • військово-патріотичне виховання, сприяння організації призову громадян на строкову військову або альтернативну службу, їх мобілізації; • забезпечення вимог законодавства щодо

природними ресурсами; • встановлення додаткових гарантій щодо соціального захисту населення; • найменування вулиць, площ, проспектів тощо.	розгляду звернень громадян; • вчинення нотаріальних дій; • реєстрація актів громадського стану; • розгляд справ про адміністративні правопорушення; • ліквідація наслідків стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій пожеж тощо.
--	--

В системі місцевого самоврядування діють створювані на основі положень окремого Закону органи самоорганізації населення. Їх повноваження також поділяються на власні (набуті з дня легалізації) та делеговані (додатково наділені місцевою радою, але які не належать до виключних компетенцій ради).

Для депутата місцевої ради важливо знати і питання статусу та повноваження **сільських, селищних, міських голів**, які визначені та закріплені Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Адже посада голови – це фактично важливий інститут місцевого самоврядування. Він очолює і раду, і виконавчий орган ради та головує на засіданнях ради. Він же є одноосібним представником територіальної громади. В той же час, **сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами**, які їх обрали.

Не менш важливо знати і повноваження **секретаря ради**, який обирається з числа депутатів на пленарному засіданні ради за пропозицією голови. Зокрема, секретар ради має право скликати сесії, відкривати і вести засідання ради. А також – забезпечує підготовку сесій ради та питань, які виносяться на її розгляд; доводить до виконання рішення ради та організовує контроль за їх виконанням; координує діяльність постійних комісій ради; сприяє депутатам у здійсненні їх повноважень.

Звичайно, з часом важливо ознайомитись також і зі змістом повноважень інших посадових осіб ОМС та структурних підрозділів виконавчих органів ради.

Поради

Якщо ви як депутат місцевої ради намагаєтесь досягнути адресності і ефективності своїх депутатських звернень і запитів, використовувати з найбільшою користю депутатські права на невідкладний прийом, на інформацію та на вимогу усунення порушень законності, вам обов'язково доцільно детально ознайомитись із сутністю завдань і повноважень як ОМС, так і виконавчих органів та посадових осіб ОМС. А співпраця із головою та секретарем ради набуде діловитості, конкретності і практичності в інтересах територіальної громади.

3.2. Як створити ключовий документ діяльності ОМС – збалансований регламент ради?

Питання регламенту ради – на перший погляд, начебто формального власного нормативного документа, має і повчальну історію уже новітнього періоду незалежності України, і глибокий підтекст відображення політичної боротьби на місцевому рівні, і є також одним із ключових механізмів збалансування групових інтересів у місцевій раді задля досягнення її спроможності проводити діяльність в інтересах громади.

Як відомо, місцева рада, її органи та посадові особи у своїй діяльності керуються як Конституцією та законами України у сфері місцевого самоврядування, актами Президента України та КМУ, так і власним регламентом ради, що затверджується не пізніше другої сесії після легітимізації новообраної ради.

В чому повчальність історії нормотворчості в «регламентному» питанні?

В перші роки після проголошення незалежності України питання регламентування сесій місцевих рад виявилось особливо гострим. Адже в місцеві ради масово прийшли нові політичні сили, які фактично були приречені на конфлікти з депутатами, які представляли приховану радянську номенклатуру. Відсутність закріплених регламентних процедур приводила до численних порушень у проведенні сесійних пленарних засідань рад. Суперечки виникали щодо питань порядку денного, голосування, порушення прав меншості на виступи, процедур підготовки проектів рішень тощо. В значній мірі до середини 90-х років проблема була поступово знята саме за рахунок прискіпливого ставлення до розроблення і затвердження регламенту ради.

Після впровадження в Україні з 1994 року прямих виборів міських голів (особливо – після місцевих виборів 1998 року) регламентам місцевих рад перестали приділяти особливу увагу. Частково це було зумовлено тим, що в більшості міських, селищних і сільських радах голови найчастіше підтримувались депутатською більшістю. В таких умовах неякісні і незбалансовані регламенти все-одно не справляли суттєвого впливу на діяльність ради.

Та приблизно за рік до місцевих виборів 2002 року неякісні регламенти почали подекуди «вистрілювати» у вигляді депутатських кампаній по достроковому усуненню міських голів з посад. Десятки українських міст пройшли через розгортання внутрішніх конфліктів в радах з ініціюванням дострокового припинення повноважень міського голови через голосування депутатської більшості. В багатьох із них впроваджувалось указами президента України правління «президентського комісара», який на період до нових виборів міського голови очолював виконавчий орган ради. Як це вписувалось у конституційні гарантії незалежності місцевого самоврядування в Україні та у Європейську хартію місцевого самоврядування – розсудить історія. Лише впродовж каденції 2002-2006 р.р. більше як у 90 територіальних громадах країни міські, селищні чи сільські голови були достроково усунуті із своїх посад в результаті конфліктів всередині рад. А ще в більшій кількості місцевих рад конфлікти, хоч і були відносно прихованими, та ажніяк не сприяли нормальному функціонуванню рад. І в багатьох випадках кризових сценаріїв розвитку подій в місцевих радах можна було б уникнути, якщо б розгортання конфліктів «гасилось» збалансованим, ефективним і функціональним регламентом ради.

Спробуємо узагальнити висновки експертів щодо критеріїв і вимог до регламенту ради, викладені в різних правових, методичних і навчальних джерелах і посібниках, об'єднавши їх з нашими пропозиціями.

Необхідні умови і критерії

- Відповідність Конституції та Законам України, у тому числі щодо перерозподілу повноважень між органами та посадовими особами, якщо законодавчо ці повноваження визначені як виключні.
- Встановлення норм процесуального права для процедур реалізації повноважень ради, її виконавчих органів та посадових осіб для базових законів України, що стосуються питань місцевого самоврядування, але в яких, як правило, такі норми не встановлені і не деталізовані.
- Спроможність регламенту регулювати відносини в межах норм та встановлювати правила, за якими рада і депутати будують стосунки з іншими органами та посадовими особами системи ОМС, що функціонують на території громади.
- Надання можливості депутатам, місткому голові, виконавчим органам ради, постійним і тимчасовим комісіям ради у повному обсязі реалізовувати свої законодавчо визначені повноваження.
- Врахування того, що реалізація власних повноважень одним органом чи посадовою особою не повинна перешкоджати чи створювати проблеми в реалізації повноважень інших органів та посадових осіб.

Достатні умови і критерії

- Збалансованість інтересів різних фракцій і груп у раді та міського (селищного, сільського) голови. Досягнення консенсусу на платформі пріоритету інтересів територіальної громади.
- Залучення до розроблення регламенту ради представників усіх без винятку фракцій і груп, незалежно від кількісного складу, а також – незалежних професіоналів – юристів.
- Врахування у проекті регламенту прорахунків, неточностей, сумнівних положень, які створювали проблеми для роботи ради попереднього скликання.
- Викладення тексту проекту регламента ради простою і зрозумілою мовою та простими реченнями, які не допускають двозначного тлумачення.
- Особливо чітко і досконале формулювання процедурних норм і положень для потенційно «конфліктних» питань: призначення на посади; дострокове припинення повноважень; бюджетні і земельні питання та ін.. (за специфікою ради).

Поради

Якщо регламент ради у вашому ОМС уже розроблений і прийнятий, знайдіть час на його аналіз з позицій наведених вище необхідних і достатніх вимог та критеріїв. Адже цей нормативний акт вашої ради може бути змінений і доповнений на основі нового розгляду, обговорення і прийняття на сесійному пленарному засіданні.

Збалансований регламент ради, звісно, не дає стовідсоткової гарантії від протистояння і навіть внутрішньої конфліктності в раді. Але він суттєво зменшує потенційне підґрунтя для такої конфліктності уже тим, що не допускає неоднозначностей і можливостей диктату по лінії «депутати – міський (селищний, сільський) голова» як зі сторони депутатів, так і міського голови.

Історія вчить, що в будь-яких конфліктах і війнах втрати завжди є з обох сторін. У випадку місцевої ради втрати з обох сторін сумуються як невідновні втрати для територіальної громади. Невідновні як з точки зору втрачених часу і ресурсів, так і нереалізованих можливостей.

Питання для самоперевірки по темі III

1. В чому сутність власних і делегованих повноважень місцевої ради?
2. В чому сутність виключної компетенції місцевої ради?
3. Кому підзвітні та підконтрольні міські (сільські, селищні) голови?
4. Які повноваження має секретар ради?
5. Які необхідні і достатні умови і критерії для створення збалансованого регламенту ради?

Питання для самостійного опрацювання по темі III

1. Повноваження місцевої ради у сфері освіти.
2. Повноваження місцевої ради у сфері охорони здоров'я.
3. Повноваження місцевої ради у сфері соціального захисту.

4. *Повноваження міського (селищного, сільського) голови.*
5. *Питання і процедури, які доцільно закріплювати лише в Статуті територіальної громади і лише в Регламенті ради.*

Тема IV. Пленарні засідання місцевої ради

4.1. Як правильно і демократично скликаються і проводяться пленарні засідання?

Пленарні засідання місцевих рад скликаються згідно з планом роботи або позапланово. Порядок скликання сесійних засідань визначається законодавством та регламентом місцевої ради.

Робота місцевих рад має бути відкритою, тому на пленарних засіданнях місцевої ради можуть бути присутніми мешканці, гості, службові особи, представники ЗМІ. Мешканці, які хочуть бути присутніми при розгляді їхніх заяв на пленарному засіданні, подають секретареві ради заяву до закінчення робочого дня напередодні сесії. Мешканці, які подали заяву, запрошуються на час розгляду їхнього питання. Після голосування, заявникові оголошується результат і він може покинути сесійний зал.

Місця для депутатів ради відводяться в залі засідань окремо від місць для інших осіб, присутніх на засіданні, і не можуть бути зайняті іншими особами, які не є її депутатами. Ці обмеження викликані процедурою ведення сесії та порядком голосування.

Місця для запрошених визначається з врахуванням особливості сесійного і передбачає наявність стільців для сидіння

Головуючий на пленарному засіданні повідомляє депутатів про присутніх на засіданні за офіційним запрошенням. Запрошені повинні утримуватися від коментарів та дій, які можуть заважати працювати депутатам. В разі порушення порядку, головуєчий їх попереджає, а в разі повторних, або грубих порушень, головуєчий може запропонувати порушникові покинути зал.

Початком діяльності рад нового скликання є перші сесії, які відповідно до статті 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" необхідно провести не пізніше як через місяць після обрання ради. Перша сесія новообраної ради покликана забезпечити безперервність і наступність роботи органу місцевого самоврядування. У відповідності до статті 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідно сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи. Відповідно до статті 49 цього закону повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання.

Перша сесія новообраної ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією. Її відкриває й веде голова виборчої комісії. На першій сесії сільської, селищної, міської ради голова виборчої комісії інформує раду про підсумки виборів депутатів та голови і визнання їх повноважень, після чого засідання веде вже новообраний голова. Для того, щоб перша сесія стали важливою подією в житті громади, вона має вестися в тісній взаємодії територіальних виборчих комісій, виконавчих органів та апарату ради попереднього скликання, голів місцевих організацій політичних партій та депутатів інших рівнів.

Із представників цих суб'єктів доцільно утворити робочі групи, які здійснять необхідні підготовчі заходи для проведення перших сесій новообраних рад. Особам, котрі займаються організацією підготовки та проведення першої сесії, треба ознайомитися з законодавством, правовими, організаційними та технічними рекомендаціями, які мають важливе значення для успішної підготовки та проведення сесії. Насамперед слід докладно ознайомитися із законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про службу в органах місцевого самоврядування, чинним регламентом ради, статутом територіальної громади, якщо такий прийнято. Перша сесія ради

вирішує найважливіші питання структурування органу місцевого самоврядування та організації початку його роботи.

Поради

Депутатам місцевих рад важливо пам'ятати, що саме вони є головними учасниками пленарних засідань ради. Бо від результатів обговорення ними проектів рішень та голосування на пленарному засіданні ради залежить доля цих рішень.

4.2. Як найкраще провести першу сесію новообраної місцевої ради?

На першій сесії сільської, селищної, міської ради належить вирішити питання:

- обрання секретаря ради;
- утворення виконавчого комітету ради та визначення його чисельності;
- затвердження персонального складу виконавчого комітету;
- утворення постійних комісій ради та затвердження їх складу;
- обрання голів комісій;
- затвердження структури виконавчих органів, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів;
- затвердження плану роботи ради.

Поданий вище орієнтовний перелік питань порядку денного пленарних засідань першої сесії ради не є вичерпним. Законодавчо не встановлено черговість, порядок і терміни їх розгляду, однак першочерговим є обрання керівних органів. Перша сесія ради може працювати один або кілька днів. Можуть встановлюватися перерви між окремими днями пленарних засідань. Значною мірою ритм роботи сесії залежить від якості попередньо проведеної підготовчої роботи, стану порозуміння між обраними депутатами й головами, налаштованості депутатів на роботу на конструктивну роботу.

На сесії сільської, селищної, міської ради сільський, селищний, міський голова відповідно до частини 3 статті 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" вносить пропозиції щодо:

- кандидатури на посаду секретаря ради;
- кількісного і персонального складу виконавчого комітету;
- структури і штату виконавчих органів ради;
- апарату ради.

Кожне з цих питань після обговорення голосується депутатами. Обрання секретаря ради здійснюється таємним голосуванням у відповідності до вимог частини 3 статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Секретар сільської ради може за рішенням ради згідно з частиною 4 статті 50 закону, одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради. Це питання також треба вирішити на першій сесії ради.

Процедура таємного голосування потребує відповідної технічної підготовки: виготовлення бюлетенів для таємного голосування, обладнання кабін для голосування й урни для викидання заповнених бюлетенів. Для підрахунку голосів депутатів під час виборів секретаря ради і голосування за проекти рішень депутати зі свого складу утворюють лічильні комісії.

Важливими документами, які треба прийняти в початковому періоді роботи ради, є регламент ради та положення про постійні комісії ради. Частиною 13 статті 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено, що ці документи мають бути затверджені не пізніш як на другій сесії. Тобто, за бажання, їх розгляд можна внести й до порядку денного першої сесії, але затвердити слід якщо не на першій, то на другій сесії. На першій сесії рада може користуватися регламентом, прийнятим попереднім скликанням.

На першій сесії ради належить вирішити питання, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування вперше обраних сільських, селищних, міських голів, голів районних та обласних рад. Відповідно до статті 11 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" вони складають присягу посадових осіб місцевого самоврядування на сесії відповідної ради. Це бажано зробити на першій сесії новообраної ради.

Новий виборчий закон через запровадження принципів змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи в місцеві вибори залишив умови для посилення ролі місцевих організацій політичних партій у формуванні та діяльності місцевих рад. Тому депутати можуть скористатися правом на утворення депутатських фракцій відповідно до статті 27 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад". Рішення про об'єднання депутатів у фракції доводяться до відома депутатів головуючим на пленарному засіданні ради. Щодо формування депутатських груп, то воно продовжує залишатись потенційною можливістю, визначеною законом.

Важливим є вибір місця проведення першої сесії ради. Слід враховувати всі обставини для зручного розміщення в залі депутатів, запрошених осіб, представників ЗМІ, місцевих організацій політичних партій, громадських організацій. Зал засідань має бути урочисто оформлений, освітлений і озвучений, у ньому мають бути стіл президії, трибуна для виступів, робоче місце для осіб, котрі вестимуть протокол засідання.

Організаторам першої сесії новообраної ради потрібно обмірковувати спосіб здійснення окремих церемоній, які традиційно ввійшли у практику проведення перших сесій рад. Зазвичай запрошують почесних громадян, заслужених людей, надаючи їм почесні місця в залі. Варто продумати процедуру урочистого вручення обраним депутатам посвідчення й нагрудного. Окремі урочисті церемоніальні процедури можуть передбачатися регламентами рад і статутами територіальних громад, тому, шануючи місцеві традиції, їх варто дотримуватися. У будь-якому разі потрібно привітати новообраних посадових осіб і не забути прилюдно подякувати за роботу керівникам і депутатам місцевих рад попереднього скликання.

Посадовим особам місцевого самоврядування, які вступили на виборні посади, бажано виступити з промовами, в яких розкрити план власних дій на цій посаді, підходи до вирішення питань місцевого значення, закликати до консолідації депутатів і членів територіальної громади. Оскільки місцеві вибори проходять у гострій конкурентній політичній боротьбі, то варто розробити проект звернення до мешканців громади про об'єднання навколо обраної ради для успішного розв'язання місцевих проблем. Залучення мешканців до місцевого самоврядування є важливою передумовою успішної діяльності рад.

Під час пленарного засідання потрібно надати слово для заяв і звернень представникам депутатських фракцій і груп. До порядку денного слід не забути внести розгляд депутатських запитів, що надійшли до початку або вносяться під час пленарного засідання. Перед закриттям сесії треба поінформувати депутатів і громадськість про питання, які вноситимуться на розгляд другої сесії ради. Дбаючи про забезпечення гласності і прозорості в роботі органів місцевого самоврядування та з метою налагодження взаємодії з місцевими ЗМІ, після закінчення першої сесії доцільно організувати прес-конференцію новообраних керівників ради.

Поради

Як бачимо, перша сесія пленарного засідання новообраної ради є водночас і урочистою, і насиченою прийняттям дуже важливих рішень і призначень на посади. Тому вона потребує особливої і скоординованої підготовки за участі депутатів та консультацій з ними. Нерідко першу сесію пленарного засідання ради розділяють на урочисту і робочу частини.

4.3. Як етично поводитись на сесіях?

На пленарних засіданнях головуючий, депутати, доповідачі мають вести себе коректно і не ображати людської гідності інших. Головуючий зобов'язаний слухати, не перебивати і припиняти всякого роду дії, які заважають працювати. Головуючий попереджає про порушення і в разі їх повторення, може залишити виступаючого слова і попросити покинути зал. Ніхто не може виступати без дозволу головуючого. Такі виступи припиняються. В разі потреби можна припинити пленарне засідання.

Усі присутні в залі мають виключити мобільні телефони і не ходити по залу без потреби, оскільки це заважає продуктивно працювати. У разі грубого порушення дисципліни або перешкод у проведенні засідання головуючий може оголосити перерву або закрити засідання. У разі оголошення перерви або закриття засідання у зв'язку з обставинами, рада збирається у наступний за розкладом пленарних засідань день, якщо інший термін не буде оголошений головуючим.

У випадку грубих неодноразових порушень депутатом регламенту і загально прийнятих норм етики та моралі, це може бути підставою для позбавлення цього депутата радою права брати участь у подальшій роботі пленарного засідання. Рішення дисциплінарного характеру приймається радою як процедурне. Таке рішення приймається простою третиною голосів від присутніх в залі депутатів. У випадку прийняття відповідного рішення, порушник повинен залишити зал засідань.

Поради

Насправді не існує причини, через які депутат мав би проявляти неетичну поведінку на сесіях. Найкращим способом уникнути надмірних емоцій і стресів на сесії є вирішення усіх дискусійних і спірних питань задовго до її початку шляхом переговорів і погоджень.

4.4. Як регламентується пленарне засідання ради?

Депутати місцевої ради з питань надання слова для виступів звертаються до секретаря сесії, а з процедурних питань до головуючого і мають право на першочерговість виступу з порядку ведення засідання. Процедурними є питання, що стосуються визначення способу розгляду питань на засіданні ради. Вони не вимагають обговорення в постійних комісіях. Якщо виникає сумнів чи запропоноване до розгляду питання є процедурним, рішення про це приймається без обговорення більшістю голосів депутатів, зареєстрованих на пленарному засіданні.

Тривалість виступів до 5 хвилин, повторних і з процедурних питань до 3 хвилин. Головуючий на сесії зі згоди депутатів може продовжити встановлений для виступу час, що визначається шляхом голосування. Обговорення питань порядку денного може бути припинене не тільки за рішенням ради.

З метою забезпечення всестороннього обговорення питань, вивчення зауважень та пропозицій постійних комісій ради і депутатів, рада може прийняти рішення про перерву в роботі засідання для їх вивчення. Письмові пропозиції, довідки та зауваження внесені депутатами ради, оголошуються головуючим в ході або в кінці засідання. Для усних заяв і довідок слово надається в кінці пленарного засідання ради. Сесія не може бути закрита, якщо рада не розглянуто усіх питань порядку денного.

З метою обміну думками та вироблення проекту рішення рада може обрати на сесії редакційну комісію в складі доповідачів, представників відповідних постійних комісій та інших депутатів. Редакційна комісія обирає голову комісії, якому доручається виступати від її імені на сесії. Якщо проект рішення міської ради розданий депутатам то текст проекту рішення може на сесії не оголошуватись. Зауваження і пропозиції постійних комісій, депутатів міської

ради та редакційної комісії до запропонованого проекту рішення розглядається радою і ставляться на голосування.

Для ведення протоколу сесії міська рада обирає з числа депутатів секретаря сесії. Секретар сесії, або секретаріат обирається відкритим голосуванням. До секретаріату поступають усі письмові запитання, пропозиції, зауваження, записи на виступ, які передаються головному по мірі надходжень. Головуючий і секретар сесії міської ради забезпечують дотримання встановленого порядку ведення сесії та оформлення протоколу сесії у відповідності з прийнятим регламентом.

Поради

Якщо місцева рада і має достатньо якісний і прийнятий регламент ради, то це ще не означає регламентування кожної із сесій пленарних засідань. Тому в підготовку пленарних засідань слід включати і регламент сесії.

4.5. Якими є повноваження головуючого та робочих органів сесії?

Головуючий на сесії:

- оголошує питання, що вносяться на розгляд ради;
- надає слово для доповідей, співдоповідей і виступів;
- стежить за дотриманням встановленого регламенту роботи;
- оголошує запити, що надійшли від депутатів;
- оголошує особисті заяви і довідки, що надійшли в письмовій формі;
- ставить питання на голосування і оголошує його результати;
- оголошує перерви і закінчення роботи сесії;
- підписує протокол сесії.
-

Секретар сесії:

- веде протокол засідання;
- веде список осіб, що записались для виступу;
- реєструє депутатські запити;
- приймає і реєструє запитання, довідки, листи, звернення, які надходять на сесію.

Лічильна комісія:

- вибирає голову комісії;
- забезпечує підрахунок голосів при відкритому голосуванні;
- забезпечує підготовку процесу таємного голосування;
- оприлюднює результати голосування.

Редакційна комісія:

- забезпечує опрацювання матеріалів пленарного засідання;
- забезпечує контроль за правильним відображенням виступів в протоколах.

Поради

Чітке, успішне і ефективне проведення сесій залежить як від якості підготовки пленарного засідання та обговорення питань в постійних комісіях ради, так і від головуючого. Якщо головуючий з якихось мотивацій і причин не достатньо належно виконує свої обов'язки і

це відбувається постійно, депутати через секретаря ради або особисто можуть делікатно порушити це питання задля виправлення положення.

4.6. Як правильно скласти протокол сесії?

На кожній сесії ради ведеться протокол, який повинен включати:

- найменування ради, порядковий номер скликання сесії, дату, час і місце її проведення , час початку і закінчення;
- загальне число депутатів ради, кількість присутніх і відсутніх депутатів, прізвища запрошених осіб на сесію;
- дані про депутатів, які внесли пропозиції щодо персонального складу секретаріату;
- прізвище головуючого і секретаря сесії;
- дані про депутатів, які внесли пропозицію щодо складу лічильної комісії;
- персональний склад лічильної комісії;
- порядок денний і регламент роботи сесії;
- дані про депутатів, які внесли пропозиції щодо складу редакційної комісії;
- дані про доповідачів, співдоповідачів і виступаючих;
- стенографічний виклад виступів;
- результати голосування і прийняті рішення;
- запити депутатів, відповіді і прийняті рішення;

До протоколу сесії додаються:

- тексти доповідей і співдоповідей;
- довідки та анотації;
- тексти виступів депутатів, які не взяли участь в обговоренні у зв'язку з його припиненням;
- список присутніх і відсутніх на сесіях депутатів міської ради;
- список запрошених на сесію

Протокол сесії місцевої ради оформляється секретарем не пізніше, ніж в десятиденний термін, підписується головуючим, скріплюються печаткою ради, не пізніше, як через 10 днів після проведення сесії. Відповідальність за правильність записів в протоколі та своєчасного його оформлення покладається на секретаря місцевої ради.

Поради

Протоколи сесії ради є головними документами ОМС. Їх повнота, достовірність і правильність оформлення надзвичайно важливі для вирішення як питань мешканців громади, так і міста, селища чи села. Депутатам час від часу доцільно ознайомлюватись з оформленими протоколами засідань ради.

4.7. Як приймаються рішення сесій ради?

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на пленарному засіданні після обговорення депутатами. При встановленні результатів голосування до загального складу міської ради включається міський голова, якщо він бере участь в засіданні і враховується його голос. Рішення ради приймаються відкритим (в тому числі поіменним) або таємним голосуванням.

Питання про поіменне голосування виносяться за пропозицією депутата і приймається 1/3 від загальної кількості присутніх депутатів. Рішення ради з процедурних питань приймаються 1/3 від загальної кількості обраних депутатів і оформляються тільки протокольно. Результати голосування оформляються протокольне.

Голосування при затвердженні рішень місцевої ради проводиться:

- за основу;
- по пунктах;
- в цілому за підготовлений і обговорений радою проект рішення.

Рішення міської ради у п'ятиденний строк з моменту прийняття може бути зупинене міським головою і внесене на повторний розгляд ради з обґрунтуванням зауважень. В такому випадку рада зобов'язана у двотижневий термін з моменту оприлюднення розпорядження голови про відмову підписання рішення сесії повторно розглянути своє рішення. Якщо рада відхилила зауваження міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності. Таке рішення голова зобов'язаний підписати.

Поради

Рішення, що приймається сесією ради, це свого роду вершина айсберга. Йому передують часто робота з підготовки, обговорення та погодження проекту рішення. Депутату важливо усвідомити, що неякісний, або не в інтересах мешканців проект рішення краще не виносити на сесію, аніж «провалювати» його голосуванням. Бо голосування часто залежить від багатьох суб'єктивних факторів, у т.ч. головуючого та ходу обговорення на сесії.

4.8. Які питання входять до виключної компетенції сесій рад?

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

1. затвердження регламенту ради;
2. утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
3. утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу;
4. внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
5. обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
6. затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання;
7. утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;
8. затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;
9. заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
10. заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
11. прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
12. заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;

13. заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;
14. розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;
15. прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
16. скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;
17. прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом;
18. визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
19. прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
20. прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;
21. прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
22. прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;
23. затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
24. затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
25. встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
26. утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів;
27. прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
28. прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
29. прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;
30. встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
31. прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;
32. затвердження місцевих програм приватизації, та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;
33. визначення доцільності приватизації об'єктів права комунальної власності;
34. вирішення питань про придбання приватизованого майна;
35. вирішення питань про надання у концесію об'єктів права комунальної власності;
36. вирішення питань про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності;
37. прийняття рішення про проведення загальних зборів мешканців або місцевого референдуму з питань реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами;

38. прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном громади, визначення меж та умов їх здійснення;
39. створення органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування, комунальних підприємств, установ та організацій;
40. вирішення питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;
41. вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
42. затвердження ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;
43. вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
44. прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
45. внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;
46. надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких включає відповідну територію;
47. заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною;
48. прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами;
49. затвердження місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;
50. затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;
51. встановлення правил благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
52. прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
53. визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;
54. прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;
55. прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення;
56. затвердження статуту територіальної громади;
57. затвердження Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади;

58. вирішення відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях;
59. надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність, прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність та придбання об'єктів державної власності;
60. створення комунальної аварійно-рятувальної служби;
61. при відсутності на території громади органів внутрішніх справ, внесення на розгляд районної, обласної ради пропозицій про введення або скорочення посад працівників місцевої міліції, погодження призначення на посади і звільнення з посад начальників, структурних підрозділів та дільничних інспекторів цієї міліції;
62. внесення до відповідних органів внутрішніх справ пропозицій про призначення на посади і звільнення з посад начальників структурних підрозділів та дільничних інспекторів місцевої міліції, їх заохочення або притягнення до відповідальності.

Поради

Наведений вище перелік не претендує на повноту, хоч він і не малий. Депутатам все ж доцільно співставляти питання сесій та засідань виконкому ради з тим, щоб виключна компетенція пленарних засідань місцевої ради неухильно дотримувалась. Ще одним «конкурентом» місцевих рад першого рівня (сільські, селищні, міські ради) є ради другого рівня (районні і обласні ради). Це особливо важливо для рад міст районного значення, селищ і сіл.

Питання для самоперевірки по темі IV

1. В чому полягає відкритість пленарних засідань місцевих рад?
2. Як розміщуються учасники пленарного засідання у залі, де проходить сесія?
3. Які питання обов'язково мають бути розглянуті у першу чергу на першій сесії новообраної місцевої ради?
4. Коли новообраному міському (сільському, селищному) голові доцільно скласти присягу посадової особи місцевого самоврядування?
5. Як не допустити зриву сесії депутатом, який веде себе на сесії грубо, неетично і некоректно?
6. В чому різниця і в чому спільність регламенту сесії і регламенту ради?
7. Які робочі органи створюються на сесійному засіданні ради?
8. Хто несе відповідальність за правильність записів та своєчасне оформлення протоколу сесії ради?
9. Як проводиться голосування при затвердженні рішень сесій ради?
10. Коли рішення сесії ради набуває чинності?

Питання для самостійного опрацювання по темі IV

1. Які обов'язки секретаря ради і депутатів у підготовці і проведенні засідань ради?
2. Як формуються і затверджуються депутатські фракції і групи?
3. Хто і в яких випадках може голосувати на сесії ради при відсутності міського (сільського, селищного) голови?
4. Як скликати позачергову сесію ради?
5. Чим визначається віднесення питання до виключної компетенції ради?

Тема V. Розпорядження бюджетом громади

5.1. Якими є загальні риси місцевих бюджетів?

Для депутатів місцевих рад важливо усвідомити, що бюджет територіальної громади – це головний інструмент здійснення місцевою радою соціально-економічної політики в інтересах громади. Найкращим є варіант, коли бюджетна політика повністю сприяє сталому і ефективному розвитку територіальної громади.

Що ж таке бюджетна політика на місцевому рівні та яка роль у її здійсненні відведена депутатам місцевих рад? Щоб відповісти на це запитання, доцільно ознайомитись хоча б із загальними рисами бюджетного процесу в державі та основами формування, розпорядження і виконання місцевих бюджетів.

Умовно бюджетну політику стосовно бюджетів місцевого самоврядування можна розділити на державну і місцеву. У відповідності із **принципом єдності бюджетної системи України** держава через місцеві бюджети реалізує загальнодержавну соціальну політику (загадаємо хоча б фінансування реалізації делегованих повноважень місцевої ради).

Отже, **бюджетна політика на місцевому рівні – це офіційно визначені ОМС цілі і напрямки розвитку бюджетних відносин та методи їх реалізації.**

Важливим документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, є програма соціально-економічного розвитку міста (селища, села).

Місцеві бюджети являють собою баланс доходів та видатків, який показує джерела доходів та напрямки витрат коштів. Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є закріплені за ними податки і збори, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Ці доходи вважаються власними, хоча насправді не є такими. Зовнішні джерела включають дотації, субвенції та запозичення. Місцевий бюджет може мати дефіцит тільки в частині бюджету розвитку. Такий дефіцит покривається через запозичення. Треба зважати, що позики потрібно віддавати і вони так чи інакше впливають на бюджет поточних видатків.

Ефективною політикою є формування бюджету за **програмно-цільовим методом (ПЦМ)**, коли враховується і стратегія, і цільові програми та проекти, розроблені на основі визначених стратегічних цілей. Бюджетний процес передбачає аналіз наявних потреб на основі власних і делегованих повноважень та видатків, необхідних на покриття затрат на їх виконання. На сьогодні такий метод в Україні не використовується, оскільки більшість бюджетів є дотаційними, а управління фінансами здійснюється Мінфіном та його вертикаллю.

Важкою ситуація щодо складання бюджетів є на сільському рівні, де відповідальним за цей процес фактично є бухгалтер. Зрозуміло, що бюджет у цьому випадку є кошторисом витрат, який задовольняється далеко не повністю. Тому просять більше, щоб отримати хоча б мінімум від потреб. Бюджетний процес не став творчим процесом пошуків власних ресурсів і планом заходів на виконання завдань системи планування, часто сільські, селищні, міські голови та депутати місцевих рад не усвідомлюють до кінця необхідність реалізації ознак бюджету, як політичного документа для спілкування з громадою.

Після доведення показників міжбюджетних трансфертів готуються проекти рішень щодо місцевих бюджетів. Така ситуація відображає повну залежність місцевих бюджетів від державного бюджету і системи перерозподілу. Немає власних ресурсів - немає власної політики та ініціативи. Докорінні зміни на місцевому рівні розпочнуться з моменту змін відношення керівників до системи планування та фіскальної і бюджетної місцевої політики. На сьогодні громада як спільнота, що має свої погляди на проблеми і шляхи їх вирішення, владою часто просто ігнорується.

Переможцями будуть ті, хто буде готуватися до змін, використовуючи можливості реального життя. Цим переможцями можуть стати і депутати місцевих рад. Усвідомивши

себе і своє місце в системі, розпочавши пошук причин негараздів та шляхів їх вирішення. Розуміючи, що держава з її чиновниками, завжди буде дбати в першу чергу про себе і свої структури. Хоча матеріальні та фінансові ресурси створюються на рівні конкретної громади.

Поради

Фінанси і бюджет ще з радянських часів були не менш закритою системою, ніж КДБ чи військові заводи. В значній мірі нинішнім чиновникам вигідно, щоб знання про бюджетні можливості і відносини залишались малозрозумілою для широкого загалу сферою, доступною лише «професіоналам». Звісно, це не відповідає засадам і принципам, на яких будується місцеве самоврядування в Україні. Депутатам місцевих рад найбільше необхідні знання про місцеві бюджети. Адже саме вони наділені повноваженнями розпоряджатись бюджетом.

Помилково вважати, що аналіз формування і виконання бюджету – це прерогатива «профільної» постійної бюджетної комісії ради. В бюджетному процесі і його прозорості однаково зацікавлені усі без винятку депутати, якщо вони з відповідальністю відносяться до своїх обов'язків.

В новообраній місцевій раді доцільно організувати цикл семінарів для депутатів по ознайомленню з основами муніципальної бюджетної політики на основі розробок Асоціації міст України, включаючи й метод програмно-цільового бюджетування.

5.2. Якою є структура місцевих бюджетів?

Бюджет має складатися на основі кошторисів видатків та прогнозованих джерел доходів структурних підрозділів місцевої ради, підприємств, організацій та установ, які фінансуються з бюджету. Порядок складання бюджету передбачає участь фахівців, громадськості, місцевої ради та її виконавчих органів в процесі. Чим ширше обговорення проекту, тим досконаліший кінцевий документ. Проект бюджету включає:

- пояснювальну записку до проекту рішення, в якій міститься інформація про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету;
- оцінку доходів з урахуванням втрат доходів та наданих податкових пільг;
- пояснення до основних положень проекту рішення, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;
- обґрунтування особливостей міжбюджетних відносин;
- інформацію щодо погашення боргу, обсягів та умов запозичень;
- прогноз показників бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування;
- показники видатків на наступні періоди для завершення проектів;
- перелік інвестиційних програм на наступні бюджетні періоди;
- інформацію про хід виконання бюджету у поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів;
- таблиці та графічні матеріали;
- кошториси витрат підрозділів;
- розрахунки, формули, критерії оцінки.

Пояснювальна записка передбачає, що загальний бюджет має два розділи: бюджет поточних видатків та бюджет розвитку. Для виконання бюджету розвитку практично завжди потрібні кошти додаткові, тому він може бути дефіцитним і передбачати цільові субсидії, позики з інших бюджетів, запозичення в кредитно – фінансових інституціях. Для сільських, селищних рад такі запозичення зробити надзвичайно важко. В цьому випадку проекти

розвитку громад неможливо реалізувати без кооперації. Як варіант, можливо створення Фонду місцевого розвитку, або кредитної спілки. У кожному з цих випадків розпоряджатися можна буде тільки власними ресурсами, що є більш цінним, ніж зовнішні запозичення.

Місцеві ради мають право робити позики та запозичення для фінансування економічних та соціально значимих проектів капіталовкладень. Треба пам'ятати, що такі запозичення беруться сьогодні, а повертаються...

Не можна брати позик для покриття поточних потреб, за винятком короткотермінових позик на ліквідацію колових розривів. Не можна також витрачати кошти доходів бюджету розвитку на поточні видатки. Окрім того, запозичення на тривалі терміни зменшують відповідальність чинної влади за майбутні фінансові наслідки прийнятих нею рішень. Запозичення потребують серйозного обґрунтування та його широкого обговорення.

Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями місцевих громад. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету і не можуть щорічно перевищувати 10 відсотків видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету.

Поради

Як бачимо бюджет громади не дуже то й відрізняється від сімейного бюджету. Просто доходів і видатків та обсягів грошей децю більше. Депутатам слід сміливіше обговорювати будь-які питання будь-якого рядка бюджету: за цими рядками стоять майбутні реальні проекти, виконані роботи і послуги, виплачена заробітна плата бюджетникам тощо. Водночас варто пам'ятати: плануючи видатки на хорошу справу, слід подумати, де візьмуться ці кошти в частині доходів бюджету.

Фінансові підрозділи рад регулярно звітуються про хід виконання бюджету (поквартально, за півріччя, рік). Громіздкість форми цих звітів часто не дозволяє за цифрами побачити те, на що використовуються громадські кошти. На допомогу приходить програма соціально-економічного розвитку. Слідкуйте за тим, щоб ці два документи завжди розглядались у парі: звіт по бюджету і звіт по програмі розвитку.

При складанні бюджету на наступний рік (цей процес доцільно розпочинати ще із серпня поточного року) так само спочатку потрібно формувати програму соціально-економічного розвитку. Це саме той період, коли оформлені депутатські звернення і запити щодо об'єктів чи програм фінансування потенційно можуть (!) бути включені у проект бюджету наступного року. Не пропустіть цього гарячого періоду бюджетного процесу року!

5.3. Як виробити збалансовану місцеву політику оподаткування?

Основними принципами місцевої політики оподаткування мають стати: зрозумілість потреби оподаткування, справедливість, можливість сплачувати податок, ефективність, яка визначається як різниця доходів та затрат на адміністрування податку. Процес оподаткування від ідеї до прийняття рішення має бути прозорим і доступним для мешканців, проекти рішень зрозумілими. Участь в обговоренні оподаткування має прийняти якомога більша частина мешканців. Найкраще, коли рішення з даного питання приймається на місцевому референдумі, або закріплюється в Статуті територіальної громади.

Місцеве оподаткування приймається з метою покращення рівня послуг для місцевих мешканців і тому не може прийматися без їх участі. Місцеві ради не можуть затверджувати надмірну кількість податків, оскільки це неминуче призведе до зростання управлінського апарату та може викликати соціальні незадоволення. В кожному випадку треба уникати надмірних витрат мешканців, що може привести до зменшення економічної активності та

зашкодити домашнім господарствам. В сільських районах саме домашні господарства можуть стати тими ядрами розвитку, навколо яких почне розвиватися відповідна виробнича та економічна інфраструктура.

Місцева влада перед оподаткуванням має опрацювати усі можливі варіанти покриття необхідних витрат і оприлюднити та обговорити усі матеріали з мешканцями. Консенсус лежить в площині усвідомлення потреби такого оподаткування через оптимальне співвідношення власних та суспільних потреб. Мешканці мають знати про потреби, механізми стягнення податків та їх цільове використання. Найкраще, щоб кожний платник податку регулярно отримував інформаційний листок з повідомленням про надходження і використання коштів від даного податку. Ефективність такого оподаткування забезпечує простота, справедливість та нормативна база. Однак, без усвідомлення потреби мешканцями, важко добитися хорошого результату.

Податкова база повинна постійно оновлюватися і не викликати суперечок. Місцева рада має мати механізм співпраці з іншими структурами для отримання оперативної інформації щодо змін демографічної ситуації, структури домашнього господарства тощо. Податок має сплачуватися строго за встановленим графіком і не допускати накопичення заборгованості, що потребує постійного відслідковування соціального стану та платіжної спроможності мешканців.

Поради

Місцеві податки і збори – це та сфера у місцевому самоврядуванні, де вплив держави все-таки мінімальний для прийняття збалансованої політики через рішення пленарних засідань рад. Отже, це сфера, в якій депутатам місцевих рад є де попрацювати творчо задля того, щоб відчутти в цифрах рівень збалансованості в системі «власні потреби мешканців (підприємців) – суспільні потреби місцевої громади». Звісно, це потребує вивчення реального профілю громади і самозайнятості населення. З оцінками «тіні», про яку всі говорять але її не видно.

Ми нічого нового не вишукуємо з місцевими податками - так живуть усі міські і сільські громади цивілізованого світу.

Залишається робити поправки в цифрах податків згідно нового Податкового кодексу, оскільки посібник-порадник писався ще до його прийняття.

Все що обговорюється і приймається в раді з питань місцевих податків та підприємництва – повинно робитись максимально прозоро та в режимі активного діалогу із зацікавленими сторонами! Це не лише сприятиме підвищенню рівня довіри громади до влади, але й даватиме бажані результати – поступлення в бюджет міста.

5.4. Яке значення має Бюджетний кодекс України для становлення і розвитку місцевого самоврядування?

Прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України стало реальною практичною перемогою тієї концепції реформ місцевого самоврядування і територіальної публічної влади, взагалі, яка відповідає загальноновизнаним світовим зразкам не лише декларативно, але й фінансово незалежної та спроможної місцевої влади. Це було і напівкроком у напрямку виконання положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Напівкроком, тому що незалежними і визначеними по формульним розрахункам стали лише бюджети міст обласного значення. Щодо інших ОМС першого рівня (міста районного значення, селища і села), то обіцяний другий етап бюджетної реформи уже майже 10 років зіштовхується з прихований і неприхованим опором як з боку органів центральної влади, так і чиновників влад районного і обласного рівнів. Які не бажають втрачати фінансового впливу на місцеві ради.

8 липня 2010 року Верховною Радою України був прийнятий Бюджетний кодекс України в новій редакції. І вже на VI Українському Муніципальному форумі, проведеному Асоціацією міст України 9-10 вересня 2010 року у м. Ялті (Автономна Республіка Крим), експертами АМУ була оприлюднена розгорнута оцінка нової редакції Кодексу під назвою: **Бюджетний кодекс України: зміни, які стосуються місцевих бюджетів.**

Як здійснюється бюджетний процес?

В бюджетному процесі значних змін в частині місцевих бюджетів не відбулось. Однак, слід відзначити ряд норм, які застосовувались раніше на практиці, але не були зафіксовані в Бюджетному кодексі.

Виконавчим комітетам надана можливість в процесі виконання бюджету коригувати показники бюджету в рамках видатків головного розпорядника між програмами та кодами економічної класифікації видатків (КЕКВ) без затвердження сесією ради. (стаття 23). За погодженням з бюджетною комісією ради дозволяється перекидати кошти із загального фонду до бюджету розвитку, а також - в межах видатків за загальним фондом головного розпорядника коштів. В цьому є певний позитив, адже створюється можливість прийняття оперативних рішень у процесі виконання бюджету.

Досягненням можна вважати і те, що у випадку несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проєкті закону про Державний бюджет України, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України. (стаття 42). При цьому підвищується якість місцевих бюджетів, прогнозованість державної політики. Однак, кодекс не передбачає затвердження місцевих бюджетів до набуття чинності Державним бюджетом.

Як формується дохідна частина місцевих бюджетів?

Найбільш вагома зміна в дохідній частині місцевих бюджетів – віднесення плати за землю в повному обсязі до доходів бюджетів місцевого самоврядування, що не беруться до розрахунку трансфертів. Раніше цей вид доходів ділився в пропорції: 75% - до бюджетів міст обласного значення, 60% - до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. 25% спрямовувалось до обласних бюджетів, 15% до районних, причому для цих бюджетів цей ресурс враховувався в розрахунках трансфертів. Додаткові обсяги доходів, що поповнюють власні ресурси бюджетів міст, сіл, селищ, є досить суттєвими. На жаль, плату за землю поки що не віднесено до місцевих податків та зборів, і цю норму необхідно лобювати в Податковому кодексі України.

Також до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку трансфертів (тобто до власних доходів, другого кошика доходів) додано:

- фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності у пропорціях, визначених для податку на доходи фізичних осіб (75% - для бюджетів міст обласного значення, 25% - для міст районного значення, сіл, селищ, 50% - до районних бюджетів, 25% - до обласних бюджетів). Вказаний ресурс невеликий, однак для обласних та районних бюджетів він є одним з небагатьох власних джерел доходів.
- плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності.

Додано також ряд надходжень, що є не повсюдними, носять нерегулярний характер:

Зі складу доходів, що не враховуються при розрахунку трансфертів, вилучено такі види доходів, як надходження від місцевих грошово-речових лотерей та гранти і дарунки у

вартісному обрахунку. Це може внести певні труднощі в обліку таких надходжень. Однак, у випадку, якщо таке матиме системний характер, їх можна буде відобразити в законі про Державний бюджет України, що передбачено Кодексом.

Дивіденди, нараховані на частки, паї товариств, що є у власності відповідної територіальної громади та плату за гарантії по позиках перенесено до бюджетів розвитку.

Кодексом зафіксовані джерела доходів та їх частки спеціального фонду бюджетів, які до цього визначались законами про Державний бюджет України.

Бюджет розвитку

Бюджет розвитку залишається частиною спеціального фонду бюджету, хоча це і не зовсім коректно з методологічної точки зору. Зміни в частині бюджету розвитку є досить суттєвими. Збільшено кількість джерел надходжень. Головні з них – частина податку на прибуток підприємств та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування. Про суттєвість обсягів від вказаних джерел можна буде говорити лише після прийняття Податкового кодексу України. Так, один з його варіантів передбачає надання обласним, районним радам та радам міст обласного значення право встановлювати власну ставку цього податку (до 2% - для обласних бюджетів і до 3% - для районних та бюджетів міст обласного значення). Хоча така новація не позбавлена вад, але до визначення урядом та народними депутатами України більш досконалих джерел фінансування інвестицій таке подібне вирішення питання наповнення бюджету розвитку є прийнятним.

Включення єдиного податку до бюджету розвитку може стимулювати органи самоврядування підтримувати розвиток малого бізнесу.

Залишаються в Кодексі, як джерело бюджету розвитку, доходи від відчуження комунального майна. Сюди ж зі щорічних законів про Державний бюджет перенесено норму про віднесення до бюджету розвитку 90 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації)

Щодо напрямків використання коштів бюджету розвитку, то особливістю нового Бюджетного кодексу є включення коштів від проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки.

Нарешті врегульовано хронічну проблему з однозначним трактуванням видатків бюджету розвитку, що породжувала суперечки між фінансовими органами рад та контролюючими структурами. Статтею 71 до витрат бюджету розвитку віднесено капітальні видатки. Подано перелік найголовніших напрямків спрямування капітальних видатків. Більше того, вказано їх визначальну ознаку – заходи, пов'язані з розширенням відтворенням.

Як формується видаткова місцевих бюджетів?

Головною зміною в цій частині є віднесення до видатків, що не беруться до розрахунку трансфертів, позашкільної освіти (для районних бюджетів, (стаття 89). Однак це нововведення стосується лише районних та обласних бюджетів і тільки заходів районного (обласного) значення з позашкільної роботи з дітьми. Таким чином, порушується загальна структура видаткових повноважень, де районний бюджет в сукупності з бюджетами міст районного значення, сіл, селищ за структурою був аналогічний бюджету міста обласного значення, оскільки на бюджети міст обласного значення вказана норма не

розповсюджується. Залишається також відкритим питання фінансування інших видатків на позашкільну освіту (крім заходів), в першу чергу, утримання установ. Оскільки до видатків, що не враховуються при розрахунку трансфертів, позашкільну освіту теж включено (стаття 91), але не розмежовано рівні влади щодо надання цих послуг, то фінансування утримання відповідних бюджетних установ буде пов'язано з питанням власності. Тому доцільною стає передача цих установ до спільної власності територіальних громад району.

Ще однією засторогою є проблемність розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості послуг з позашкільної освіти.

Видатки на охорону здоров'я в частині первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної допомоги передано з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ до районного бюджету. Таким чином, міста районного значення втратили можливість впливати на якість надання медичних послуг. Очікується здороження послуг у зв'язку з перетіканням послуг в бік їх більш вартісних та деградація первинної медичної допомоги зі збереженням низького рівня надання стаціонарної допомоги. На користь такого припущення свідчить практика призначення в райдержадміністраціях на посаду керівника відділу (управління) охорони здоров'я головного лікаря районної лікарні.

Як недолік можна розцінювати включення до видатків, що не враховуються при розрахунку трансфертів (власні повноваження), видатків на заходи та роботи з мобілізаційної підготовки, заклади соціального захисту для бездомних громадян, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань; фінансування державних програм соціального захисту, в першу чергу компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги; заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Вказані видатки за своєю природою є загальнодержавними і повинні фінансуватись з державного бюджету.

Включення до видатків, що не враховуються при розрахунку трансфертів (власні повноваження), видатків на членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад легалізує видатки, які фактично здійснюються з місцевих бюджетів.

Як здійснюється трансфертна політика?

В Бюджетному кодексі закріплена щорічна практика надання субвенцій на соціальний захист населення. Причому більша їх частина фінансується з районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення, а частина програм фінансується з обласних бюджетів. Вказані програм по суті є державними і повинні фінансуватись з державного бюджету. Вони проходять через місцеві бюджети транзитом, впливу на їх надходження та порядок використання органи самоврядування не мають. Субвенції надаються через обласний рівень, який перерозподіляє їх між бюджетами міст обласного значення та районними бюджетами.

Зафіксовано перелік захищених статей видатків державного бюджету, до яких відносяться трансферти до місцевих бюджетів. (стаття 55).

За результатами багаторічного застосування в Бюджетному кодексі зафіксовано порядок перерахування дотацій вирівнювання та коштів, що вилучаються до державного бюджету за нормативами щоденних перерахувань (стаття 108). Зафіксовано також склад кошика доходів загального фонду державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів. Таким чином, законодавчо забезпечено гарантії безперебійного, повного та неупередженого перерахування дотації вирівнювання.

Територіальним громадам сіл, селищ і міст надано право об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування

(утримання) комунальних підприємств (стаття 75) та можливості передачі товарів, робіт та послуг до бюджетних установ, що утримуються з інших бюджетів в рамках централізованих проектів (стаття 85). Цим розширюються можливості міжмуніципального співробітництва. Також спрощуються процедури передачі на баланс основних фондів. Крім того, Бюджетним кодексом передбачена можливість, а не обов'язковість передачі товарів (робіт послуг), придбаних головним розпорядником коштів державного (місцевих) бюджетів за рахунок видатків на централізовані заходи.

Введено норму щодо обґрунтування у Бюджетній декларації питомої ваги місцевих бюджетів. Така норма може бути підставою для проведення консультацій щодо формування місцевих бюджетів на ранніх етапах бюджетного процесу.

Встановлюється додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості, яка розподіляється обласними радами між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами. (стаття 97). Це додатковий важіль для фінансового вирівнювання. Однак, Кодексом не встановлено загальний обсяг цієї додаткової дотації та критерії надання вказаної додаткової дотації. Тому можливі зловживання, тим більше, що обсяги вказаної дотації можуть перерозподілятися між бюджетами в процесі виконання бюджетів.

Статтею 97 встановлено, що голови місцевих державних адміністрацій, сільські, селищні, сільські голови (виконавчі органи відповідних рад) у міжсесійний період приймають рішення щодо розподілу та перерозподілу міжбюджетних трансфертів, визначених у законодавчому порядку, за умови делегування їм таких повноважень відповідною місцевою радою з наступним внесенням змін до рішення про місцевий бюджет. В першу чергу це стосується субвенцій, які в законі про державний бюджет чи рішенні ОДА можуть йти не окремо по програмах, а в більш зведеному вигляді. Підвищується оперативність фінансування програм, однак, при цьому зростають можливості для суб'єктивізму.

Формула розрахунку трансфертів в частині розрахунку видатків на управління включає також показник нормативу кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення (стаття 98). Це нововведення дозволяє вимагати від Міністерства фінансів проведення розрахунку на підставі нормативних штатів. Це дисциплінуватиме органи місцевого самоврядування дотримуватись оптимальної кількості штатних одиниць. Негативною стороною цієї норми є розпорошення коштів на рівні сільських бюджетів, особливо для малих сіл. Однак, вказана проблема може бути вирішена лише реформою адміністративно-територіального устрою країни.

Визначено принципи та засади надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам а також критеріїв розподілу їх між місцевими бюджетами (стаття 105).

З метою стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування доходів бюджету передбачено перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 відсотків надходжень податку на прибуток та акцизного збору від перевищення їх річних розрахункових обсягів, визначених у законі про державний бюджет на відповідний рік.

Встановлено термін затвердження Кабінетом Міністрів України порядку та умов надання нової субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – не пізніше 30 днів з дня прийняття Закону про Державний бюджет України. Щодо субвенцій, що діяли в попередні роки залишаються старі порядки їх надання. Така норма удосконалює бюджетний процес, робить його більш прогнозованим.

Поради

На сайтах різних організацій та Мінфіну можна знайти роз'яснюючі таблиці і коментарі до нової редакції Бюджетного кодексу України.

Дискусії, суперечки і оцінки нововведень більше стосуються професійно підготовлених фахівців і експертів. Вони можуть лягти в основу пропозицій по удосконаленню Бюджетного кодексу в майбутньому. А чинний Бюджетний кодекс належить старанно виконувати усім – від депутата і голови – фінансового підрозділу ради та розпорядників бюджетних коштів. Враховуючи важливість бюджету і бюджетного процесу для життєдіяльності громади і практичної роботи кожного депутата, доцільно внести певну організованість і регламентацію стосовно участі у вирішенні питань, що стосуються бюджету місцевої ради:

- В регламенті ради слід передбачити окремі і деталізовані розділи, які стосуються повноважень і дій усіх учасників бюджетного процесу, включаючи депутатів: від формування бюджету – до його припинення, внесення змін та контролю за виконанням. Цей, свого роду «бюджетний регламент ради», має передбачити як часову циклічність процесів і дій, так і заходи щодо прозорості та залучення громадськості і мешканців до обговорення питань планування і виконання бюджету поточного року.
- Видатки по довгострокових програмах доцільно затверджувати рішеннями сесій як обов'язкові впродовж необхідного багаторічного терміну реалізації проектів, але з можливістю коригування в наступні роки з огляду на ступінь освоєння коштів та зміну індексу цін.
- Слід усіляко уникати за політизованості питань щодо формування і виконання бюджету міста, селища, села. Платформою для об'єднання є громадянська позиція і депутатів, і міського (селищного, сільського) голови у відстоюванні одних і тих же інтересів громади. Різні бачення цих інтересів як предмет дискусій і суперечок при явно обмежених бюджетних можливостях може перерости у консенсус різними шляхами: по черговості включення пропонованих проектів розвитку у бюджетні різні роки; зміною пріоритетів і залученням опонента до реалізації проекту, що лобіюється.
- При розробленні і затвердженні Операційних програм прийнятих Стратегій розвитку міста (селища, села) до них слід застосовувати ті самі вимоги, що й до довгострокових програм виконання проектів розвитку міста, наведених вище. Більше того, було б дуже дивним і нелогічним, якщо б довгострокові програми не ставали частиною Операційної програми реалізації Стратегії.

Питання для самоперевірки по темі V

1. В чому сутність бюджетної політики держави та муніципальної бюджетної політики?
2. Правові засади муніципальної бюджетної політики.
3. Яка структура місцевого бюджету?
4. Доходи бюджету поточних видатків.
5. Доходи бюджету розвитку.
6. Чи мають право місцеві ради здійснювати запозичення?
7. В чому сутність річного бюджетного процесу?
8. Роль депутатів у збалансуванні місцевої політики оподаткування.

Питання для самостійного опрацювання по темі V

1. Склад доходів і структура видатків місцевих бюджетів.
2. Основні інструменти міжбюджетних відносин.
3. Роль депутатів місцевої ради в забезпеченні виконання дохідної частини бюджету.

Тема VI. Інструментарій підтримки місцевого економічного розвитку громади

6.1. Чому важливо максимально сприяти місцевому економічному розвитку громади?

Концептуальну основу економічного розвитку громади (ЕРГ) складає багато теорій, які з різних позицій підходять до можливостей і спроможності громади та місцевої влади підтримувати економічне зростання. На практиці завжди маємо індивідуальну й особливу ситуацію з локальною (місцевою) економікою та перспективами її розвитку. В цьому сенсі часто розвиток різних територій і громад порівняльно аналізують в рамках комплексного поняття **конкурентоспроможності**.

Традиційно розглядають п'ять найбільш загальних підходів до ЕРГ:

- **Макроекономічний підхід.** Передбачає можливість вільного перетікання капіталу з «осіданням» в тих громадах, де забезпечується найбільша віддача.
- **Корпоративний підхід.** Орієнтація на формування успішного бізнесу, при якому громада отримує і робочі місця, і надходження в місцевий бюджет. Бізнес відносно легко залишає проблемі території, спричинені погіршенням ситуації в громадах.
- **Підтримка регіонального і місцевого розвитку.** Базується на особливостях урядової політики та заходів – податкових пільг; формування необхідної просторової, транспортної, інженерної, прикордонної інфраструктури; прийняття окремих законів про вільні економічні закони чи території пріоритетного розвитку; розроблення державних програм розвитку регіонів тощо.
- **Підхід з позицій розвитку малого і середнього бізнесу.** Передбачає системних підхід місцевої влади у сприянні започаткування і веденню малого і середнього бізнесу (МСБ) в громаді. У більшості випадків МСБ сам по собі не спроможний забезпечити вирішення всіх проблем розвитку громади. Але цей підхід може бути важливою складовою частиною загального плану ЕРГ.
- **Планування розвитку міста (громади).** В даному підході головний акцент у місцевому ЕРГ ставиться на планомірне залучення успішних і великих компаній та підприємств, для яких місцева влада створює належні інфраструктуру та стимули для виробничої діяльності з надією на підвищення ділової активності, яка в підсумку окупить затрати і надасть можливість частину прибутків направити на потреби розвитку міста і громади.

Звісно, що у великих містах найчастіше спостерігається поєднання різних підходів до ЕРГ. Спільним у різних підходах є те, що ЕРГ розглядається як організований за принципом «знизу – догори» процес розвитку на місцевому та регіональному рівнях, який контролюється громадою через її представницький орган місцевого самоврядування. Отже роль, депутатів місцевої ради в успішному ЕРГ – визначальна. В чому ж вона проявляється?

Успіх будь-якого з підходів ЕРГ залежатиме від таких факторів:

- запровадження принципів стратегічного управління, у тому числі - стратегічного планування, як найважливішої передумови в реалізації найбільш оптимальних та консолідованих владою і громадою шляхів розвитку міста (селища, села), включаючи й ЕРГ;
- максимально можливе залучення членів громади до процесів планування, координування та вироблення і прийняття рішень у сфері вирішення проблем ЕРГ, а також – її соціального розвитку;
- запровадження реальної і практичної політики місцевої ради щодо підтримки і дерегуляції бізнесу, спрощення реєстраційних процедур, оптимізації місцевих податків і зборів;

- мобілізація внутрішніх ресурсів громади задля її розвитку, що найчастіше стає вирішальним фактором досягнення конкурентоспроможності громади.

В забезпеченні дії цих факторів і передумов роль депутатів місцевої ради й справді визначальна.

Переваги підходів ЕРГ найкраще продемонструвати на порівняння із підходами **традиційного економічного розвитку**, для якого характерні:

- фокусування на підтримці виключно бізнесу;
- зосередження на кількісних показниках зайнятості, інвестицій і т.д. без урахування екологічних та інших несприятливих факторів, що привносить даний бізнес;
- збільшення прибутків – єдина довготермінова ціль;

Зауважимо, що аналогічні підходи мали місце і в плановій економіці радянської доби.

В підходах ЕРГ характерними є такі особливості:

- підприємництво та ділова активність здійснюється значною мірою самими членами громади;
- процес ЕРГ фокусується і на соціальних, екологічних та культурних аспектах розвитку громади;
- основою добробуту громади є її ресурсний потенціал (включаючи не лише природні, а й людські, інформаційні ресурси та ресурси культурної спадщини);
- членами громади усвідомлені як власні ресурси і можливості, так і зовнішні та внутрішні фактори, які впливають на розвиток;
- можливості використовуються заради одержання як економічної, так і громадської вигоди.

Як бачимо, підходи ЕРГ – далеко не найпростіший шлях для розвитку. Але з точки зору зміцнення ресурсного потенціалу громади підхід ЕРГ забезпечує не лише значно кращі результати, але й відповідає принципам сталого розвитку ХХІ століття, який полягає в оптимізації і збалансованості економічної, соціальної та екологічної складових як регіонального, так і місцевого розвитку.

Таким чином, загалом місцевий ЕРГ – це процес зміцнення усіх складових конкурентоспроможності міста та активізації його економічного зростання, підвищення добробуту, створення нових робочих місць, залучення інвестицій та підвищення якості життя усіх мешканців на основі стратегічного партнерства влади, бізнесу, сектору НУО та сукупного інтелекту громади (т.зв. «тетраedr розвитку»). Ключову роль у створенні сприятливого середовища для ділової активності та успішного бізнесу відіграють ОМС громади.

Поради

- *Подумки здійсніть ретроспективний аналіз економічного розвитку вашого міста (селища, села) за останні 30 років з виділенням періоду незалежності України. Яких ознак і в які періоди більше – з підходами ЕРГ чи підходами традиційного економічного розвитку?*
- *Визначте якісно, чи характеризує офіційна статистика рівень розвитку МСБ у вашому місті (селищі, селі)? Що характерно для розвитку підприємництва та які види підприємницької діяльності найбільш поширені? Чи відповідає розвиток МСБ можливостям ресурсного потенціалу вашої громади? Яка, на ваш погляд, в місті частина економіки і бізнесу в тіні та які причини цього?*
- *Як реалізується (чи реалізується взагалі) стратегічне партнерство місцевої ради, бізнесу громадянського сектора та сукупного інтелекту громади у вашому місті*

(селищі, селі) задля сталого розвитку громади? Що варто було б здійснити, щоб покращити ситуацію?

- Якщо хоча б частково знайдені відповіді на поставлені запитання, використовуйте їх у виробленні більш ефективної і обґрунтованої політики вашої ради щодо економічного розвитку міста і громади.

6.2. Як досягнути неперервності і постійності процесу стратегічного управління і планування?

В Україні серед мешканців територіальних громад і депутатів міських рад все частіше можна почути про стратегічне планування розвитку міста чи навіть регіону. Перш ніж розглядати практичну сторону цього процесу варто усвідомити і досягнути його сутність.

Під розвитком територіальної громади найчастіше розуміють процес, внаслідок якого відбуваються загалом позитивні зміни різних якісних і кількісних характеристик та стану громади. Щоб досягнути не лише загалом позитивних змін стану громади, а того реалістичного **бачення майбутнього**, яке узгоджене більшістю представників-виразників різних суспільних груп громади, процес розвитку очевидно потребує цілеспрямованого управління. В цьому випадку громада як суспільна організація і як живий організм, хоч і перебуває постійно у процесі змін, водночас зацікавлена в тому, щоб управління цим процесом змін відповідало як консолідованому баченню майбутнього, так і узгодженим **пріоритетним цілям** по його досягненню.

Отже, ми приходимо до розуміння того, що для територіальної громади як системи суспільної природи важливо і необхідно усвідомити і знати, **для чого та яким чином** найбільш оптимально використовувати ресурси для досягнення у своєму розвитку бажаного майбутнього. Подібні інструменти управління процесами суспільного розвитку отримали назву **стратегічного управління**, а оволодіння таким інструментом уже є передумовою розвитку в напрямку досягнення бажаної мети.

Чому стратегічне управління вважається таким потужним і важливим методом керування суспільним розвитком? Справа в тому, що за умов повноцінного освоєння стратегічного управління місцева рада як за змахом чарівної палички набуває здатності приймати рішення в змінних умовах оточуючої соціальної, економічної і політичної дійсності та можливості системно реагувати на ці зміни та діяти обґрунтовано і цілеспрямовано.

Стратегічне управління запроваджується як циклічний процес, який включає:

- аналіз і діагностику поточного стану громади на основі достовірних і об'єктивних даних та проведення т.зв. СВОТ-аналізу;
- **стратегічне планування** розвитку громади з визначенням консолідованого громадою, місцевою радою та бізнесом бачення майбутнього, місії та пріоритетних цілей (стратегічних пріоритетів) розвитку у часовому періоді близько 7-10 років;
- розроблення **операційних програм (планів)** по реалізації кожного з намічених пріоритетів Стратегії з вказанням ресурсів, наявних у громаді, проектних завдань і дій та строків їх виконання;
- **систему оцінювання результатів і моніторингу** реалізації Стратегії, що базується на об'єктивних показниках та індикаторах змін стану громади.

Без сумніву, що ефективність стратегічного управління достатньо сильно залежить від наявних у громаді ресурсів. Та навіть за обмеженості природних, матеріальних і фінансових ресурсів найважливішим ресурсом громади є її інтелектуальний потенціал, а також здатність до самоорганізації і постійного наповнення знань та управлінських навичок.

Сутність та ефективність стратегічного управління розкриваються в шести базових принципах, які супроводжують процес і є його невід’ємними рисами: **відкритість; комплексність; орієнтація на майбутнє; творчість; взаємодія і консенсус; націленість на результати.**

Але наведені шість принципів можна і необхідно застосовувати неперервно і постійно в практиці життя громади та діяльності місцевої ради. Більше того, найкраще і найефективніше, коли стратегічне управління стає невід’ємним методом діяльності і навіть «способом життя» місцевої ради. Водночас суттєвим є не стільки те, як місцева рада теоретично привабливо і професійно розробила Стратегію розвитку, а яким чином громада впроваджує її у щоденну практику. Саме тому й існують дві взаємопов’язані фази стратегічного управління – розроблення стратегічного плану розвитку та його виконання.

Отже, стратегічне планування є складовою стратегічного управління розвитком територіальної громади.

Методологія стратегічного планування застосовується в багатьох суспільних сферах, зокрема, в корпоративному бізнесі, у розвитку країн і регіонів, у військовій сфері. Стратегічне планування розвитку міст (селищ, сіл) має свої суттєві відмінності: це процес визначення узгоджених із громадою пріоритетних цілей її розвитку та вибору засобів і шляхів досягнення цих цілей. Саме узгоджені із громадою стратегічні цілі надають громаді колективне відчуття значимості її суспільної місії, напрямків і пріоритетів розвитку, визначають способи використання завжди обмежених ресурсів, допомагають у виробленні та прийнятті поточних рішень і планів, а також – в оцінюванні результатів реалізації стратегічного плану.

Роботу над стратегією розвитку громади можна розглядати і як свого роду виклик старим і віджившим підходам до централізованого планування. Вона ґрунтується на конституційному праві територіальних громад самостійно (в межах законів) вирішувати питання місцевого значення.

Як найкраще організувати неперервний процес стратегічного управління і планування в територіальній громаді за активної участі депутатів місцевої ради? Розглянемо цей процес з позицій використання визнаних і перевірених практикою методологій стратегічного планування. Звісно, ці методології при їх загальності все ж дозволяють якнайповніше враховувати специфіку міста (селища, села) і його територіальної громади.

Для міст, селищ і сіл України практика здійснення стратегічного планування дозволяє узагальнити застосування поширених у світі методологічних підходів та алгоритмів у розробленні Стратегії:

1. Місцева рада, як правило, є ініціатором і провідною установою в організації усіх заходів стратегічного планування. Це закономірно уже з огляду на те, що саме місцевій раді належить запроваджувати і стратегічне управління розвитком громади.
2. Немає жодного значення те, від кого виходить ініціатива по розробці стратегічного плану (групи активістів чи НУО, депутатів чи постійної комісії ради, виконкому чи міського голови та ін.). Важливим є те, що ініціатива проявлена!
3. Після подання ініціативи міській раді доцільно сформувати **Робочу групу** з розроблення Стратегії. І в цьому випадку також немає усталеного погляду та значення, яким рішенням легітимізується Робоча група – розпорядженням голови, рішенням виконкому чи сесії ради. Але надзвичайно важливим є підбір складу Робочої групи: до неї доцільно включати провідних фахівців і експертів ради та НУО, наукових установ і університетів, які спроможні будуть і організовувати весь процес стратегічного планування, і аналізувати матеріали та власне формувати усі підрозділи і працювати над написанням Стратегії. Звісно, до Робочої групи можуть увійти і найбільш досвідчені депутати, які реально працюватимуть над розробкою Стратегії. Очолювати Робочу групу може один із заступників міського голови, який відповідає

за блок питань, пов'язаних із економікою, ЖКГ та будівництвом у місті. Оптимальна чисельність Робочої групи - на рівні 7-11 чоловік.

4. Вже стало аксіомою стратегічного планування доцільність і необхідність **залучення найширших кіл громади** до процесу розробки Стратегії розвитку міста. В методичних розробках і книгах, яких уже немало видано в Україні, можна почерпнути рекомендації про розроблення комунікаційних стратегій залучення, використання арсеналу можливих заходів інформування та активізації участі громадян і мас-медіа, про рекомендовані акції і заходи соціологічного і просвітницького плану, про реалізацію, т.зв. «піраміди залучення» зацікавлених груп громади (стейкхолдерів). Однією із важливих інституційних форм такого залучення є створення і організація роботи **Дорадчого комітету** по розробленню Стратегії.
5. Дорадчий комітет створюється на доповнення до Робочої групи. Якщо Робочу групу в певному сенсі можна розглядати як «виконавчу структуру», то Дорадчий комітет виконує роль «представницької і політичної структури» у процесі стратегічного планування. З огляду на це, Дорадчий комітет доцільно очолити міському голові, а заступником призначити одного із представників НУО чи бізнесу. Відповідно, до персонального складу Дорадчого комітету (чисельність на рівні 15-21 чол.) доцільно включити представників усіх секторів громади - влади, НУО, бізнесу, науковців. Повноваження Робочої групи і Дорадчого комітету визначаються у відповідних положеннях, але не дублюються, а доповнюють одне одного. Активні депутати мають змогу працювати в будь-якій із структур, створених на допомогу процесу стратегічного планування. Діяльність Робочої групи і Дорадчого комітету проводиться по взаємоузгодженим планам. Члени Робочої групи доповідають про хід стратегічного планування на засіданнях Дорадчого комітету.
6. І Робоча група, і Дорадчий комітет впродовж запланованого терміну працюють над розробленням усіх складових структури Стратегії розвитку міста з постійним залученням громади та її інформуванням через мас-медіа. Розробка може тривати від 1 до 2 років і включати десятки заходів, акцій, навчань, опитувань, зустрічей, громадських слухань.
7. Одним із найважливіших етапів розроблення Стратегії є її завершальне громадське обговорення у вигляді оформленого проекту-книги. Один із варіантів – серія громадських слухань. Доцільно на офіційному сайті розмістити увесь текст документу із пропозицією участі в обговоренні та внесення зауважень. В м. Ужгороді, до прикладу, весь текст у 120 сторінок проекту Стратегії у 2008 році, окрім Інтернету, був видрукований за два випуски в міській газеті «Ужгород». В результаті мешканці міста направили ще близько 30 пропозицій, хоча розробка Стратегії і тривала близько 1,5 року, а громадські організації об'єдналися на цей період у коаліцію «За майбутнє Ужгорода». Цілком очевидно, що і в завершальному етапі обговорення проекту Стратегії роль депутатського корпусу ради лише посилюється.
8. Суттєвим і поширеним недоліком, навіть загрозою реалістичності Стратегії є недоопрацьована або ж неузгоджена з ресурсними можливостями громади **Операційна програма реалізації Стратегії**, яка має бути складена в розрізі кожного із стратегічних пріоритетів. Робота над Операційною програмою насправді потребує значно більше **конкретики, узгоджень і зусиль**, аніж попередня робота над іншими розділами Стратегії. Незавершеність і декларативність Операційної програми – це вирок самій Стратегії, яка може опинитись в ролі «книги для полиці». І саме депутатам належить зробити все від них залежне, щоб Стратегія розвитку міста не лягла надовго на полицю. В такому варіанті розвитку ситуації не зацікавлений ніхто, тим не менше імовірність його висока.

9. Для депутатів місцевої ради непочатий край роботи і в участі по реалізації Стратегії розвитку міста. Найперше – ці питання відповідно до змісту стратегічних пріоритетів та завдань і дій Операційної програми потрібно планувати до розгляду на профільних постійних комісіях ради, на засіданнях фракцій, а також – на пленарних засіданнях ради, на депутатських днях та на зустрічах з виборцями.
10. Важливу роль у реалізації Стратегії розвитку міста повинен відігравати спеціально створений (бажано одночасно із затвердженням Стратегії) **Моніторинговий комітет**. Його завданням є не лише оцінювання результатів і моніторинг виконання Стратегії, але й створення механізму «зворотнього зв'язку» для її оперативного коригування в умовах тих змін і обставин, яке вносить життя. І в Моніторинговий комітет та на його засідання дорога депутатам місцевих рад теж відкрита.

З усього наведеного можна **підсумувати**: методологічно вірно та з широким залученням громадськості, повноцінне стратегічне планування як процес має лише початок. Відповідно і стратегічне управління в місцевій раді має запроваджуватись в структурно-інституційній та нормативно управлінській формі **назавжди**.

Поради

- Якщо у вашому місті (селищі, селі) вже прийнята Стратегія розвитку, проаналізуйте, наскільки вона реалістична щодо ресурсних можливостей громади та як організовані її виконання і моніторинг. Знайдіть своє місце і роль в покращенні ситуації.
- Якщо ваша територіальна громада немає Стратегії розвитку, то разом із колегами-депутатами зустріньтесь з активістами і небайдужими мешканцями та підприємцями міста з метою ініціювання процесу стратегічного планування. Гарантовано, що спокійне життя на цьому закінчиться. Зате розпочнеться період відкриття для себе власного міста у майбутньому та відчуття причетності до його творення.
- Перш ніж практично приступати до стратегічного планування підготуйте і проведіть цикл навчальних семінарів з основ методології стратегічного управління і планування. Як мінімум для того, щоб не літати в хмарах фантазій, а набути заряд реалізму і скористатись перевіреним і успішним досвідом.
- Засвоєння методології стратегічного планування дозволить вам зовсім з нових позицій побачити і ваше місто, і його громаду, і роль місцевої ради та вашу особисту роль у постійно змінному процесі розвитку в оточенні інших, часто конкурентних міст і громад.
- Доцільно уявити і пам'ятати, що стратегічне планування займає вершину в т.зв. «піраміді системного планування» і йому підпорядковані ієрархічно взаємопов'язані – просторове планування (генеральний план), земельне планування, середньострокові цільові програми та річні програми соціально-економічного розвитку міста.
- Місцева рада, яка запровадила ефективне і реалістичне стратегічне управління, тим самим оголошує і гарантовано здійснює: сталий і збалансований розвиток; мобілізацію внутрішніх ресурсів громади; успішну політику досягнення конкурентоспроможності в інтересах громади.

6.3. Які інституції спроможні найбільш ефективно сприяти місцевому економічному розвитку громад?

У громаді можуть створюватись та проводити діяльність різноманітні організаційно-правові інституції, які в той чи інший спосіб відповідають як інтересам залучених до них людей, так і громади в цілому. Що стосується питань місцевого ЕРГ, то, не применшуючи ролі жодної урядової інституції в економічному, соціальному, культурному чи інших напрямках розвитку міста, можна виділити коло організацій та інституцій, які уже своїм призначенням та головними цілями діяльності спроможні вносити вагомий вклад в розвиток місцевої економіки або розбудовувати інфраструктуру її підтримки.

З іншої сторони, активно працюючі громадські чи інші неурядові та неприбуткові організації, до прикладу, у сферах розвитку культури, спорту або мистецтва також здатні суттєво вплинути як на інвестиційну привабливість, так і на економіку міста.

Місцева рада через профільну постійну комісію ради, рішеннями сесій ради і виконкому, шляхом реєстраційних, дозвільних процедур та регуляторних актів, через рішення у сферах земельних і орендних відносин, формуванням місцевих податків і зборів **визначає політику розвитку економіки та підприємництва** на території своєї громади. При цьому місцева рада одночасно виступає у трьох ролях – **постачальника, регулятора і каталізатора послуг**. Оптимальне співвідношення цих ролей сприяє формуванню таких конкурентних переваг території, які можуть сприяти залученню інвестицій.

В той же час розвиток економіки і підприємництва потребує ще й таких видів послуг та підтримки бізнесу, які не входять до компетенцій і повноважень місцевої ради або ж можуть бути децентралізованими нею. Втім це не означає, що місцева рада і депутати мають усунутись від цього важливого сектора діяльності.

До організації з підтримки бізнесу належать бізнес-центри, бізнес-асоціації, бізнес-інкубатори, консалтингові фірми, маркетингові компанії, інформаційно-консультаційні, навчально-тренінгові центри та інші організації, які працюють в інтересах МСБ. Варто пам'ятати, що засновниками організацій з підтримки бізнесу може бути і місцева рада – у формі відповідного комунального підприємства. Інші організаційно-правові форми – громадська організація, благодійний фонд, приватне чи колективне підприємство з підтримки бізнесу. Також важливо усвідомити, що в багатьох європейських країнах створення, фінансування і організація ефективної діяльності організацій підтримки бізнесу (особливо – навчальних центрів, бізнес-інкубаторів та бізнес-центрів) – один з важливих напрямків діяльності муніципалітетів міст. А затрати з бюджету на їх утримання і діяльність швидко окупаються за рахунок розвитку бізнесу й підприємництва та збільшення поступлень до місцевої казни. Окрім того, організації з підтримки бізнесу можуть виконувати грантові проекти і важливі замовлення місцевого муніципалітету: здійснення розробок у сфері маркетингу, брендингу і промоції міста; вивчення поточного стану розвитку МСБ та його проблем; дослідження потреби соціального підприємництва; навчання початкуючих підприємців тощо. Таким чином, організації з підтримки бізнесу цілком можуть бути самоокупними та диверсифікованими по джерелам фінансування: бюджет, замовлення муніципалітету, грантові кошти, доходи від надання послуг.

Окремо слід виділити т.зв. **розвиткові організації**, які охоплюють широке коло питань і економічного, і соціального розвитку територій, поселень і громад. До них відносимо агенції регіонального розвитку, агенції місцевого розвитку, ресурсні центри, агенції по залученню інвестицій, центри розвитку культури і мистецтв, центри економічного і соціального аналізу, фонди розвитку громад тощо.

Подібно до організацій з підтримки бізнесу, розвиткові організації можуть створюватись в різних організаційно-правових формах, у т.ч. із засновництвом місцевою радою.

Агенції регіонального і місцевого розвитку за останні 5-7 років набули поширення і в Україні. А впродовж кількох десятків років в багатьох країнах Європи агенції регіонального розвитку стали тими інституціями, через які впроваджувалась нова політика регіоналізації та переміщення на регіональний рівень ресурсів і повноважень для реалізації проектів розвитку територій і міст. В нашій країні вже скоро 10 років працює й Асоціація Агенцій регіонального розвитку України (ААРПУ), яка об'єднує більше 40 неурядових регіональних розвиткових організацій з більшості областей. ААРПУ проводить активну проектну діяльність в регіонах безпосередньо через НУО, які є членами Асоціації, а також бере активну участь у виробленні нової концепції державної регіональної політики з урахуванням європейського досвіду.

Об'єднання зусиль АМУ і ААРПУ в просуванні справжніх системних реформ та децентралізації територіальної публічної влади в Україні нині потребує ще більш широкої підтримки з боку місцевих рад, НУО та громад.

Підвалинами цієї підтримки є те, що АМУ і ААРПУ є найбільш фаховими, професійними і чисельними неурядовими всеукраїнськими організаціями з розгалуженою мережею регіональних відділень і організацій в регіонах і містах. Адекватною рівню діяльності АМУ і ААРПУ в питаннях реформної організації ефективного і спроможного місцевого самоврядування та формування дієвої і децентралізованої політики регіонального розвитку має бути й **інформаційна політика** цих неурядових організацій серед територіальних громад і регіональних еліт в Україні. Адже центральні органи державної влади більше зацікавлені в тому, щоб реформи не дуже зачіпали вибудовані ними владні вертикалі в регіони, тому про сутність реформ територіальної публічної влади в Україні в мас-медіа згадується все менше.

Важливими компонентами місцевого економічного розвитку громад є й фінансово-кредитні інституції – мережа банківських установ, інвестиційних фондів підтримки підприємництва і регіонального розвитку, кредитні спілки тощо. При цьому одночасно з можливостями доступу представників місцевого МСБ до фінансового капіталу і фінансових послуг надзвичайно актуальним (особливо для сільської місцевості) є отримання необхідних знань і формування нової фінансової культури підприємництва в громадах. І вже є успішні проекти створення і організації діяльності мережі локальних фінансово-консультаційних центрів, зокрема у сільських районах Чернівецької області.

Для міських рад і профільних постійних комісій з питань економічного розвитку, а також – з питань освіти і науки є проведення аналізу щодо можливостей структурної перебудови економіки в напрямку формування **інноваційної (нової) економіки** як однієї з головних передумов досягнення конкурентоспроможності міста і громади. Інноваційну економіку неможливо створити жодними директивними управлінськими рішеннями і програмами, включаючи стратегічний план розвитку, якщо до цього складного і довготривалого завдання не долучаться різні сектори громади – освіта і наука, бізнес, неурядові організації, місцева рада. Успіх у вирішенні цього важливого завдання залежить від багатьох чинників, у тому числі від ефективності використання місцевою радою нефінансових **інструментів розвитку та підтримки інституцій інноваційної економіки**.

Під нефінансовими інструментами місцевого ЕРГ слід розуміти комплекс доступних місцевій раді засобів та механізмів, спрямованих: на сприяння інноваційній підприємницькій діяльності; вдосконалення якості освіти та підвищення рівня наукових розробок; запровадження інформаційних технологій та інформатизації; підтримку утворення інституцій інноваційної економіки; створення в громаді клімату «сприйнятливості» ідей та перспектив розвитку інноваційної економіки в місті.

Які інституції зазвичай відносять до сфери інноваційної економіки? В багатьох країнах світу за останні 10-15 років виникли доволі специфічні форми інституційного забезпечення інноваційної економічної діяльності. Показово. Що всі вони формувались як у

найбільш економічно розвинутих країнах, так і в державах з перехідною економікою до якої відноситься й Україна. Це свідчить про глобальну тенденцію до інституціоналізації інноваційної політики незалежно від вихідного рівня економічного розвитку, зрілості ринкових відносин, забезпеченості фінансовим капіталом для розвитку. Можливість зосередження цих ресурсів на «локальних» об'єктах з метою розроблення й використання передових науково-технічних досягнень дозволяє прискорити темпи економічного зростання та посилити конкурентні позиції національної і місцевої економік.

В ході ринкових реформ в Україні було здійснено спроби використати новітні форми організації господарської діяльності що ґрунтуються на використанні науково-технічних досягнень. Та прийняті окремі правові акти – внаслідок, невідповідності їх існуючому загальному економічному клімату в державі – **не змогли забезпечувати реальний перехід України на інноваційний шлях розвитку.** Тим більш актуальним стало це питання нині для створення передумов та формування і сприяння діяльності інституцій інноваційної економіки - шляхом ефективної співпраці місцевих рад, представників інтелектуальної еліти і науки, бізнесу та громадськості. Інакше Україна може опинитися серед третьорозрядних і малорозвинених держав світу, ринком для збуту товарів, вироблених в інших країнах.

Нижче наводимо неповний перелік найбільш поширених у світі інституцій інноваційної економіки та регіонального і місцевого економічного розвитку:

- **Кластери** – мережеві виробничі об'єднання і локальні форми інтеграції господарюючих структур; мають на меті використання територіального фактора та кооперації науково-виробничої і технологічної діяльності для підвищення економічної ефективності своїх учасників та досягнення вищої конкурентоспроможності на ринку. Особливо перспективні для МСБ. Кластери дозволяють найбільш повно втілити у господарську діяльність такі переваги МСБ, як концентрація зусиль і ресурсів, гнучкість у зміні виробничих програм, швидкість впровадження нових досягнень науки і техніки, внутрішня кооперація, вдосконалення маркетингу і збуту, стійкість факторів глобалізації економіки тощо. На початку XXI ст. у розвинених країнах світу на МСБ припадало більше як 90% усіх підприємств, причому більшість із них працювали саме на кластерних засадах. В Україні кластерною економікою охоплено не більше кількох відсотків підприємств МСБ(!).
- **Спеціальні (вільні) економічні зони (ВЕЗ).** Найчастіше ВЕЗ – експортноорієнтовані інституції, які використовують законодавчо встановлену можливість застосування пільгових умов переходу до використання інновацій у виробничій діяльності. Значення ВЕЗ як центрів інноваційного розвитку суттєво різняться в залежності від досягнутого країною рівня економічного розвитку. Так у США, Японії та країнах ЄС, для яких характерними є високотехнологічні господарські комплекси, переважають експортно-торгівельні та сервісні ВЕЗ, а інноваційна складова присутня лише для ВЕЗ у малорозвинених регіонах. В Україні створювались і відмінялись, без глибокого аналізу результатів їх діяльності.
- **Технопарки, технополіси, інноваційні бізнес-інкубатори.** Ці інституції створюють можливості для ефективного і раціонального сполучення в єдиному центрі науково-технічних і бізнесових структур з метою цілеспрямованої розробки та забезпечення виходу на ринок високотехнологічної і висок конкурентної продукції. Забезпечується це різким скороченням періоду «розробка – впровадження», істотним зменшенням матеріальних, фінансових, інформаційних та інтелектуальних затрат на всіх стадіях науково-технічного, виробничого і маркетингово-збутового процесу. Класичним прикладом технополісу є Силіконова долина у США, де розробляють і виробляють сучасну електроніку. В Україні серед існуючих у світі форм інноваційних інституцій було використано на законодавчому рівні лише одну – технопарки, яких загалом було створено сім. На відміну від світового досвіду, в Україні сформувалась своя

специфіка технопарків, обтяжена старими виробничими відносинами і традиціями радянського періоду; не була досягнута локалізація учасників технопарків на обмеженій території; виникали конфлікти з Державною податковою службою щодо використання пільг. В результаті накопичення негативних явищ влітку 2005 р. Уряд взагалі припинив роботу вітчизняних технопарків. Значні проблеми із становленням інституцій високих технологій не можуть все ж заперечувати необхідність їх подальшого розвитку.

- **Інноваційно-технологічні бізнес-центри, ресурсні центри.** Подібні інституції характерні для менших територій, міст і навіть для сільської місцевості. Важливою є їх інноваційна орієнтованість, підготовка «прориву» в певній сфері діяльності за рахунок поєднання конкурентних переваг використання місцевих природних і людських ресурсів з новими інституційними підходами та науково-технологічними й інноваційними досягненнями. В результаті успішного «прориву» може бути створено і кластерне об'єднання МСБ на локальній території. Як мінімум – відбувається процес «генерування» проектів місцевого розвитку з інноваційними компонентами як на стадії розроблення, так і виконання та впровадження проектних завдань. Для сільських територій України перспективним і показовим є проект створення і організації ефективної діяльності інноваційних інституцій місцевого розвитку – **Громадських Ресурсних Центрів**, яким нижче буде присвячено окремий розділ.

На завершення цього підрозділу підсумуємо: без прориву в напрямку накопичення «критичної маси» високих і наукоємних технологій та інновацій Україна не зможе конкурувати з іншими країнами Європи і світу. Основним завданням вирішення проблем переходу нашої держави на стадію розвитку інноваційної економіки є послідовне, наполегливе та системне впровадження прогресивних форм, методів та інституцій сучасного й ефективного господарювання, які пройшли перевірку практикою в інших державах світу і можуть бути адаптовані до застосування в Україні. Місцеві ради і депутати можуть і повинні знайти своє місце у вирішенні цього важливого завдання, від результатів якого значною мірою залежить наше майбутнє.

Поради

- Проаналізуйте на прикладі вашого чи найближчого міста (селища, села) ті інституції, які займаються питаннями підтримки бізнесу. Чи достатня їх кількість і сфери діяльності для охоплення широкого кола представників МСБ?
- Якщо у вашому місті діє (або працював) бізнес-інкубатор, бізнес-центр, то проаналізуйте, за рахунок яких ресурсів ці інституції проводили роботу і заходи? Які перспективи їх подальшої діяльності? Яка участь і роль місцевої ради в діяльності організацій з підтримки бізнесу?
- Проаналізуйте перелік та напрямки діяльності розвиткових організацій у вашій громаді (агенції і фондів розвитку, ресурсних центрів, асоціацій органів місцевого самоврядування та ін.). Як вони співпрацюють з місцевою радою і депутатами? Вирішенням яких проблем і завдань займаються?
- Довідайтесь, які фінансово-кредитні інституції працюють у вашому місті та які фінансові послуги надають для МСБ? Чи потребує вдосконалення і підвищення рівень фінансової культури? Чи доступними є кредитні ресурси для МСБ у вашому місті?
- Проаналізуйте основний перелік підприємств і організацій вашого міста з позицій інноваційної економіки. Чи очікуються зрушення в напрямку формування інноваційної економіки? В яких формах місцева рада спроможна вплинути на поступовий перехід до інноваційної економіки?

- Чи є у вашому регіоні (місті, селищі, селі) кластери (мережеві виробничі об'єднання МСБ)? В яких галузях у вашому регіоні (районі, місті) є перспектива формування кластерів?
- Спробуйте разом із колегами-депутатами розробити і прийняти на сесії ради цільову програму підтримки інституцій місцевого економічного розвитку громади.

6.4. Як громади сіл, селищ і малих міст можуть самоорганізовуватись задля ефективного розвитку?

В попередньому розділі йшлося про найбільш поширені інституції, які спроможні з найбільшою ефективністю вплинути на розвиток громад і в першу чергу на ЕРГ. Це – організації з підтримки бізнесу, розвиткові агенції і ресурсні центри, фінансово-консультаційні центри, сучасні інституції становлення і розвитку інноваційної економіки.

Для депутатів рад величезної кількості сіл, селищ і містечок України цілком справедливо скептично віднестись до можливостей використання подібних інституцій в їхніх громадах, де нерідко кількість мешканців не перевищує кількох сотень, а найближчі підприємства розташовані в місті-райцентрі за десятки кілометрів. В той же час ми всі усвідомлюємо, що занепад і суспільна економічна стагнація в громадах сільських територій – це руйнація і української державності.

Справді, трансформація усієї системи суспільних відносин після розпаду СРСР, що охоплює і економіку, і соціальну сферу, особливо болісно відбувається в громадах сіл, селищ і малих міст. Безробіття і трудова міграція, занепад комунальної інфраструктури, різке зниження доходів населення, малодоступність до якісних освіти, охорони здоров'я і послуг соціального захисту, не вирішеність земельних питань і загалом низький рівень надання послуг громадянам створюють системне поле проблем. Місцеві ради неспроможні самотужки вирішувати більшість з цих проблем. Найчастіше причиною є їх бюджетна дотаційність, а також інші загальновідомі причини – неефективна організація нинішньої системи територіальної публічної влади в Україні та зволікання з її радикальними системними реформами.

Між тим, у переважній більшості сіл, селищ і малих міст України наявний ресурсний потенціал для розвитку громад не лише не аналізується з позицій його ефективного і раціонального використання, але й проблемним залишається весь процес системного планування і управління розвитком громади. Здебільшого, необхідні для цього розвиткові інституції і кваліфіковані кадри для генерування та реалізації проектів економічного і соціального розвитку громад просто відсутні. А місцеві ради, в силу багатьох причин, не спроможні якісно і ефективно виконувати роль розвиткових інституцій.

Світова і європейська практика розвитку територій і малих поселень за останні 30-50 років у тих чи інших варіаціях суспільних умов і можливостей стикалась з подібними проблемами. Найвагомішим для нас результатом і вартим пильної уваги досвідом вирішення цих проблем є реалізація ідей мобілізації внутрішніх ресурсів громад для їх сталого розвитку. При цьому, як показує аналіз зарубіжного досвіду, найважливіше поєднати всі плюси обраної інституційної форми з індивідуальними можливостями ресурсного потенціалу громади та, особливо, її людського капіталу.

Так у різні періоди розвитку територій Європи з'являлися «телегази» («повна хата» - дослівний переклад з угорської мови), «телецентри» («центр комунікацій» в Румунії) та інші за назвою утворення, які у різних варіантах співвідношення потреб і можливостей могли поєднувати в собі функції центрів для спілкування і навчання, інформаційно-консультаційних центрів, агенцій місцевого економічного і соціального розвитку та осередків культурного і духовного розвитку громади тощо. Звісно, у селах, селищах і малих містах України існують свої особливості проявів співвідношення потреб і можливостей для

розвитку місцевих громад. Більше того, вони – потреби і можливості – скоріш за все, помітно сильно відрізняються як для різних регіонів, так і в межах однієї області чи навіть району.

І все ж, можна відзначити і загальні риси, які притаманні саме українським селам, селищам і малим містам з позицій аналізу співвідношення потреб і можливостей для розвитку. Одним із таких загальних для України рис, на наш погляд, є пріоритетність розвитку людини і економіки в гармонійному поєднанні з можливостями ефективного і раціонального використання природного, духовного та етнокультурного потенціалу громад. Коріння такої потреби в гармонізації сягають вглиб тисячоліть історії розвитку народів на теренах нинішньої України, формування їх менталітету і місії в цивілізаційному розвитку людства.

Мобілізація внутрішніх ресурсів громад із зазначеною вище пріоритетною метою найкраще здатна реалізуватися в інституції, яка відповідає принципам самоорганізації громади. Мова йде про результат внутрішнього переосмислення найактивнішою частиною громади цілей, можливостей, засобів та місії свого розвитку. Саме тому подібним інституціям (утворенням) самоорганізації громад найбільше підходить назва – Громадський Ресурсний Центр розвитку (ГРЦ).

Ідея створення і організації ефективної діяльності ГРЦ перевірена дворічною практикою виконання у 2008-20210 р.р. грантового проекту Програми Добросусідства ЄС Румунія – Україна «Транскордонне партнерство задля сталого розвитку громади». Проект розроблено і успішно реалізовано консорціумом неурядових організацій у складі Асоціації розвитку малого і середнього бізнесу та інновацій «Ужгород – XXI вік», Закарпатського регіонального відділення Асоціації міст України, Міжнародної асоціації інституцій регіонального розвитку та румунської Асоціації «Ресурсний Центр Крест». Відповідно до мети і завдань Проекту в чотирьох прикордонних районах Верхнього Потисся Закарпатської області на конкурсних засадах було обрано 5 пілотних громад, кожна з яких була типовою для свого району. Зокрема, це громади селища Великий Бичків (Рахівський район), селища Солотвино і Терново (Тячівський район), селища Вишково (Хустський район) та села Чапа (Виноградівський район).

Загалом детальна інформація про результати і перебіг виконання Проекту розміщені на сайті www.rcngo.org, а методологія створення та розвитку ГРЦ висвітлені у виданому посібнику-пораднику (у переліку використаної і рекомендованої літератури – 19), який також можна знайти на вказаному сайті. Все ж видається доцільним зробити концептуальні узагальнення щодо можливостей і переваг створення ГРЦ в громадах сіл, селищ і малих міст України, які вважаємо корисними для депутатів відповідних місцевих рад:

1. Немає жодних обмежень, застережень чи особливих бар'єрів і перешкод для утворення ГРЦ в будь-якій малій чи великій громаді села, селища чи малого міста. Звісно, ніяких обмежень й поготів не може бути для утворення ГРЦ в громадах середніх і великих міст. Навпаки – у великих громадах можуть створюватись не один ГРЦ, які розширюватимуть існуючу мережу НУО.
2. Суттєвою перевагою ГРЦ є те, що він утворюється за участі місцевої ради і на концептуальних засадах доповнення до можливостей місцевої ради в питаннях економічного, соціального, культурного, екологічного та ін. розвитку громади та надання громадських послуг мешканцям. Ті питання проблеми розвитку села (селища, міста), які з різних причин (відсутність кадрового і ресурсного потенціалу, обсягу повноважень та ін.) неспроможна вирішувати місцева рада та не може надавати у вигляді громадських послуг, інституційно покладає на себе ГРЦ.

Таким чином, місцева рада і ГРЦ виступають як два взаємодоповнюючі крила у розвитку власної громади та надання послуг мешканцям. У певному сенсі (мобілізація людського потенціалу, організаційні зусилля, аналіз ресурсного потенціалу, стратегічне планування, розроблення проектів розвитку та їх реалізація тощо) ГРЦ

стають на місце колишніх правлінь колгоспів і радгоспів, які за радянської доби були чи не єдиними ресурсоспроможними інституціями розвитку села при декоративних і слабких сільських радах. Після ліквідації колгоспів і радгоспів ніяких розвиткових інституцій на селі з відповідним обсягом принаймні інтелектуальних ресурсних можливостей, вмотивованих інтересами власної громади не було утворено. Навпаки ресурси сільських громад (особливо земельні і природно-рекреаційні) стали лакомим шматком для численної армії чиновників і «бізнесменів» районного і обласного масштабів. Звісно, що порівняння ГРЦ та колгоспів і радгоспів можливе лише у площині функціонального використання людського потенціалу громади з метою генерування і реалізації проектів розвитку. А нові історичні і суспільні умови нині створюють значно ширші можливості для реалізації ресурсного потенціалу громади, і саме – в інтересах громади. І головне завдання полягає в тому, щоб сповна реалізувати ці можливості.

3. Перевагою ГРЦ є і те, що організаційно-правова форма та принципи його діяльності не є жорстко регламентованими чи рекомендованими кимось «згори». Використання їх залежить від сформованих традицій і поточної ситуації з розвитком громадського сектора та ініціатив активістів, лідерів громади, включаючи і депутатський корпус місцевої ради. Важливим є те, що створення ГРЦ є результатом суспільних процесів справжньої самоорганізації активної частини громади, яка реально вмотивована інтересами розвитку свого села чи селища. Разом з тим, ГРЦ – не є орган самоорганізації населення, котрий здебільшого реалізує інтереси мешканців територіальних частин поселення (вулиці, мікрорайону, присілка) в сенсі можливостей децентралізації деяких повноважень місцевої ради на його рівень. Скоріше ГРЦ співпрацюватиме з існуючими органами самоорганізації населення або за необхідності ініціюватиме їх утворення.
4. Найкращим варіантом для ГРЦ все ж є ситуація, коли він створюється як юридична особа із своїм статусом на основі положень законодавства про об'єднання громадян. Це дає можливості для ГРЦ самостійно виступати суб'єктом правовідносин і заявником грантових проектів в різних програмах і фондах технічної допомоги, а також – формувати і надавати громадські послуги як неприбуткова організація. В цьому є випадку найкраще реалізується і відкрите та рівноправне членство мешканців громади в ГРЦ.

Тим не менше, ГРЦ може бути утворений місцевою радою і як комунальне підприємство (юридична особа), і як підрозділ самої ради для реалізації завдань громадської приймальні. Об'єднане виконання запропонованих громадськістю і погоджених з місцевою радою громадських послуг ГРЦ може бути доручене в рамках відповідного рішення місцевої ради та укладеної угоди громадській приймальні та створеній раніше громадській організації, яка має досвід роботи у громаді. В цьому випадку ГРЦ є симбіозом громадської приймальні та громадської організації і також може самостійно розробляти і виконувати проекти розвитку та надавати послуги. В будь-якому з варіантів рішення місцевої ради чи її виконкомом про організацію діяльності громадської приймальні (з наданням певних прав для цього новоствореному ГРЦ чи існуючій НУО) дозволяє обґрунтовано і в рамках чинного законодавства вирішити питання щодо виділення офісного приміщення для ГРЦ у будівлях, що належать місцевій раді, у т.ч. і в будівлі самої ради. Поєднання ГРЦ з громадською прийнятною дозволяє місцевій раді вирішити питання і щодо оснащення офісу ГРЦ комп'ютерною технікою і засобами зв'язку та Інтернетом.

Поради

- Якщо ви є депутатом місцевої ради села, селища чи малого міста, то інформація про можливості ГРЦ для розвитку громади не може залишити вас байдужою. Тим більше, що в Україні ідея ГРЦ обов'язково буде вдосконалена, розширена і урізноманітнена у порівнянні з Європою, де потреби і мотивації у покращенні рівні життя в сільських територіях є значно нижчими, ніж в Україні. Цілком можливо, що через ГРЦ нам вдасться підняти сільські регіони і ми зупинимо вимивання кращого людського потенціалу за кордон у пошуках заробітку.
- Проаналізуйте ситуацію з ресурсним потенціалом і можливостями розвитку вашої громади разом з колегами – депутатами та сільським головою, а також – з активістами громади, формуєте ініціативну групу – і починайте створювати ГРЦ, скориставшись наведеною інформацією і сайтом. Досвід показує, що за роки незалежності в Україні і в селах, селищах та малих містах уже сформувався контингент людей (особливо, серед молоді), які необтяжені інерцією колективної безвідповідальності за долю власної громади. Ви володієте достатніми знаннями і громадською активністю, щоб самоорганізовано і в інтересах усіх мешканців покращувати рівень і якість життя своєї територіальної громади. Важливо лише повірити в себе і засукати рукави для роботи.

Питання для самоперевірки по темі VI

1. В чому різниця підходів економічного розвитку громади (ЕРГ) і традиційного економічного розвитку?
2. Яка структура стратегічного плану розвитку громади?
3. Як досягається виконання Стратегій розвитку громади?
4. Які інституції відносять до інноваційної економіки?
5. Які інституції розвитку найкраще створювати в сільських територіях і громадах?
6. В чому сутність створення і діяльності Громадського Ресурсного Центру?

Питання для самостійного опрацювання по темі VI

1. Регіональний і місцевий економічний розвиток.
2. Державна політика регіонального розвитку на сучасному етапі.
3. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері економічного розвитку громад і територій.

Тема VII. Земля – основний ресурс сталого розвитку громади

7.1. Чому земля вважається ресурсом особливого виду та яка стратегія політики місцевої ради є найбільш ефективною?

Мешканці урбанізованих міст нечасто задумуються над тим, що являють собою земельні ресурси територіальної громади. Між тим, земля – це основне національне багатство країни: середовище для життя людини і природного світу; засіб виробництва сільськогосподарської продукції; особливий вид майна; простір для транспортних комунікацій тощо. Поверхня землі в результаті життєдіяльності людини постійно піддається змінам: зникають одні і зароджуються нові поселення; обробляються лани і висаджуються сади, вирубуються ліси і прокладаються дороги, залізниці, канали; будуються житлові чи рекреаційні об'єкти. І всю цю діяльність людських спільнот об'єднує загальна потреба в земельних територіях і ділянках.

Отже, земля є одним з основних **природних ресурсів** поряд із повітрям, сонячною енергією та водою. Водночас, земля є **територіальним базисом** для усіх видів життєдіяльності людини і суспільства. Окрім того, земля – це ще й **засіб виробництва**.

Усі три якості землі і складають багатогранність і важливість її як ресурсу. Використання землі у тій чи іншій якості має свої особливості. Поєднання цих особливостей є одним із **принципів земельного законодавства України**.

Принцип поєднання зазначених особливостей означає, що використання земельних ресурсів має відбуватися з **одночасним** врахуванням землі:

- як територіального базису для розміщення об'єктів містобудування;
- як природного ресурсу з дотриманням екологічних і природоохоронних вимог;
- як основного засобу виробництва із забезпеченням найбільш ефективного, але, водночас, і дбайливого використання земельних ділянок.

Інші природні ресурси в більшості випадків також пов'язані із землею: ліси та зелений природний покрив, водоймища і надра; штучно насажені сади, виноградники і поля рослинницької продукції та пасовища і луки; родовища корисних копалин і підземних вод та ін.

Не применшуючи значення землі як природного ресурсу, варто проаналізувати її роль і як основного ресурсу **сталого соціально-економічного розвитку громади**. Адже згідно класичних і неокласичних теорій, існує всього три основних фактори виробництва – земля, капітал та праця.

Земля як фактор виробництва відіграє надзвичайно важливу роль у формуванні ВВП країни. Експертами ООН визнано, що земля – джерело походження усього багатства на планеті. Щонайменше 20 відсотків ВВП держави може мати походження із земельних ресурсів та пов'язаних з ними галузей національної економіки: ринку нерухомості, будівельної галузі, сільського господарства, об'єктів туризму і рекреації, транспортних мереж, комунікацій транзиту енергоносіїв та ін..

Земля як фактор виробництва характеризується здатністю генерувати капітал, але ця здатність виявляється лише за умов **визначеного характеру прав на земельні ресурси та наявності інфраструктури прозорого та безпечного обігу земельних ділянок**.

За умови належного оформлення правовідносин з володіння, користування та розпорядження земельними ділянками вони є **основою** для створення та розвитку однієї з таких важливих підсистем ринкової економіки як **ринку нерухомості**. У сферу ринку нерухомості входять: будівельна галузь, фінансові послуги (іпотека, кредити операцій з нерухомістю, цінні папери), консалтингові та супутні послуги тощо.

У розвинутих країнах Заходу ринок нерухомості й справді генерує прогнозований ООН рівень більше 20 відсотків ВВП. У країнах з перехідною економікою, тобто і в Україні,

ця частка становить усього 5-6 відсотків від ВВП. Отже, маємо лише чверть від потенційно можливого рівня частки у ВВП капіталу, генерованого ринком нерухомості.

Таким чином, розвиток ринку нерухомості (який ще не набув навіть ознак цивілізованості в Україні) міг би значно підвищити ВВП країни та сприяти її економічному і соціальному розвитку. При цьому очевидно, що не існує якогось абстрактного ринку нерухомості – він складається з локальних ринків у містах, селищах і селах. Як показує досвід Європи, світу і навіть міста Києва, з розвитку ринку нерухомості та масового житлового і нежитлового будівництва починається і бурхливий розвиток економіки. Це в свою чергу позитивно впливає на розвиток поселень та рівень життя їх населення.

Ринок нерухомості як інструмент подолання бідності і економічного розвитку має надзвичайне значення для територіальних громад України ще й з наступних міркувань. Переважна більшість громадян стали або стануть власниками об'єктів нерухомості – земельних ділянок, квартир, будинків, садових і дачних ділянок, земельних паїв, об'єктів нерухомості малого бізнесу, сфери виробництва і послуг тощо. Ці об'єкти стають або можуть стати джерелом фінансування виробничої і невиробничої діяльності громадян та суб'єктів малого бізнесу. Так у сусідній Польщі більшість лише іпотечних кредитів брались під заставу власного життя громадян і були використані для його капітального ремонту. Нині польські міста, містечка і села невідомо змінилися. В Україні подібна практика майже відсутня.

Функціонування ринку нерухомості дозволили б значно більшій кількості громадян в містах, селищах і селах України брати участь у ринкових відносинах і створювало б передумови як для розвитку економіки, так і **більш справедливого та масового розподілу доданої вартості**. На жаль, поки-що маємо скоріше **тінізований ринок землі і нерухомості**, на якому наживається купка спритних ділків і чиновників (не без участі корумпованих чиновників, у тому числі, і в ОМС). Більше того, посилюється тенденція зростання економіки країни виключно за рахунок розвитку високо монопольних і енергозатратних металургійних та хімічних галузей, що належать олігархічним кланам. Це лише поглиблює прірву між кількома надзвичайно багатими кланами та незаможною більшістю, значна частина якої – за межею бідності.

Для міст України земля як основа розвитку ринку нерухомості має надзвичайно важливе значення ще й тому, що саме вони є **центрами** формування ринку землі та нерухомості, які здатні принести значні вигоди місцевим громадам. Звичайно, за умов, коли від хаотичності, неорганізованості, засилля корупції і тінізованості – перейти до цивілізованого та заснованого на міцній правовій базі ринку нерухомості.

Територіальним громадам і місцевим радам міст, селищ і сіл України в стратегіях формування земельної політики слід враховувати також і наступне. В Україні уже давно починають проявлятися загальноєвропейські тенденції розселення: переміщення частини міських жителів у мальовничі і екологічно чисті околиці та приміські села з відповідним будівництвом котеджів. Отже, слід очікувати, що розвиток ринку нерухомості поступово надасть переваги і малим населеним пунктам з відповідним розвитком їх транспортної та інженерної інфраструктури.

І ще: економічна і фінансова криза не вічна: реструктуризація промисловості, розвиток інноваційної економіки в містах і приміських зонах та навіть в сільських районах також потребуватимуть земельних ресурсів в межах населених пунктів (там, де може здійснюватись забудова). Сектор нової економіки безсумнівно здатен також позитивно вплинути на розвиток і рівень життя громад населених пунктів.

Аналізуючи перспективи розвитку міст, селищ і сіл з урахуванням вибору ефективної стратегії земельної політики місцевої ради, підсумовуємо:

- Земля, як об'єкт права комунальної власності **має стати** головним ресурсом сталого соціально-економічного розвитку громади.

- Усвідомлення перспектив, пов'язаних із володінням землями населених пунктів, повинно **стримувати** місцеві ради від **активного продажу** муніципальних земель та спонукати їх до **використання довгострокової оренди на конкурентних засадах**.

Важливо! Коли ми кажемо в перший із тез «має стати», то розуміємо під цим і незавершеність земельної реформи (що не дає можливості створити передумови для повноцінного перетворення земель громад у ресурс розвитку), і те, що **адміністративно-територіальна реформа**, яка покликана ліквідувати немало бар'єрів у розвитку громад, ще й **не розпочиналась**. Значна доля цих бар'єрів накопичилась саме у питаннях земельних правовідносин, розмежування земель державної і комунальної власності, меж населених пунктів та ін. Варто окремо зазначити і те, що територіальні громади і місцеві ради розпоряджаються в межах населених пунктів усього 12 відсотками земельних ресурсів країни! Все інше – у розпорядженні органів державної влади. Звісно, не можна забувати і про те, що рано чи пізно в Україні введуть податок на нерухомість, який є головним наповнювачем місцевих бюджетів в багатьох розвинених країнах. І значення землі в економічному розвитку громади стане набагато важливішим, аніж є сьогодні. І до цього потрібно готуватись.

Поради

Депутатам, які повторно обрані до місцевих рад, неважко згадати, з яким навантаженням працювала профільна комісія ради з питань землекористування і земельних відносин. Але важливі не спогади про розгляд найрізноманітніших земельних питань та бурхливі сесії, а їх аналіз і відповідь на кілька простих запитань:

- *Якою є стратегія земельної політики місцевої ради і чи є вона взагалі?*
- *В якому вигляді зосереджена інформація про вільні земельні ресурси громади та наскільки ця інформація відкрита для всіх громадян і депутатів? Хто має доступ до цієї інформації та як нею розпоряджається?*
- *Чи знають депутати сільських і селищних рад, що долю споконвічних земель громад їх селищ і сіл, формально визначених як землі «поза межами населеного пункту», може одноосібно й одним розчерком пера визначити голова відповідної райдержадміністрації?*
- *Чи усвідомлюють депутати, міський (сільський, селищний) голова, виконавчі органи місцевої ради, що однією з очевидних характеристик земельних ресурсів громади є їх обмеженість?*

Для новообраних депутатів місцевих рад відповіді на ці запитання спонукатимуть до певних роздумів і висновків. Сподіваємось - в інтересах нинішніх і майбутніх жителів територіальної громади.

7.2. Які повноваження має місцева рада у галузі земельних відносин?

Основні права і повноваження місцевої ради як представницького органу територіальної громади визначені в таких законодавчих актах:

- Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- Земельному Кодексі України.
- Законі України «Про розмежування земель державної та комунальної власності».
- Законах України «Про землеустрій», «Про охорону земель».
- Цивільним кодексом України та в багатьох інших законодавчих актах.

Враховуючи незавершеність, недосконалість законодавства та інших актів нормативного і ненормативного характеру, які регулюють земельні відносини, захищаючи інтереси громади потрібно творчо відноситись до пошуків варіантів залучення земельних ресурсів для вирішення проблем територіальної громади.

Основним документом, який врегульовує земельні відносини та визначає механізми управління земельними ресурсами є Земельний Кодекс України.

До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

- розпорядження землями територіальних громад;
- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до Земельного кодексу;
- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до Земельного кодексу;
- вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до Земельного кодексу;
- викуп земельних ділянок для потреб територіальних громад;
- організація землеустрою;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- обмеження, тимчасова заборона використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- підготовка висновків щодо вилучення та надання земельних ділянок відповідно до Земельного кодексу;
- встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;
- інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- **внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;**
- вирішення земельних спорів;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень районних рад у галузі земельних відносин на території району належить:

- розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони та використання земель;
- організація землеустрою та затвердження землевпорядних проектів;
- внесення до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозицій щодо встановлення і зміни меж районів, міст, селищ, сіл;
- вирішення земельних спорів;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень обласних рад у галузі земельних відносин на території області належить:

- розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад;
- забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель;
- погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території;
- затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- організація землеустрою; несення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст;
- встановлення та зміна меж сіл, селищ;
- вирішення земельних спорів;

- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Поради

Порівняйте повноваження місцевих рад першого рівня (міста, селища і села) та другого рівня (район, область) у галузі земельних відносин. Для більш повної картини ознайомтесь також у законодавчих актах із повноваженнями місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин.

Спробуйте віднайти конкретні приклади з вашої практики земель «на праві спільної власності відповідних територіальних громад» (районні ради), та земель, «що знаходяться у спільній власності територіальних громад» (обласні ради).

А тепер – уявно порівняйте площі земельних територій, якими навколо селища, села чи міста районного значення розпоряджається районна чи обласна рада (відповідна місцева державна адміністрація) та місцева рада в межах населеного пункту. В чісму віданні земель більше?

Спробуйте також відповісти на запитання, чи знають мешканці вашої територіальної громади і депутати місцевої ради про те, скільки і для яких цілей використовується від їх імені землі, «що знаходяться у спільній власності територіальних громад», у тому числі, вашої громади? І чи відповідають цілі використання цих земель спільним інтересам територіальних громад?

З вашої точки зору, в якому напрямку слід проводити адміністративно-територіальну і земельну реформу з урахуванням повноважень у галузі земельних відносин, які нині мають місцеві ради першого рівня (міста, селища, села) та другого рівня (район, область)?

7.3. Які є категорії земель та як вони визначаються?

За основним цільовим призначенням землі поділяються на такі категорії:

- землі сільськогосподарського призначення;
- землі житлової та громадської забудови;
- землі природно-заповідного та природоохоронного призначення;
- землі оздоровчого призначення;
- землі рекреаційного призначення;
- землі історико-культурного призначення;
- землі лісгосподарського призначення;
- землі водного фонду;
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Зміна цільового призначення земель проводиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення земель і затверджують проекти землеустрою або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Зміна цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок у порядку, що встановлюється КМУ. Зміна цільового призначення земель, зайнятих лісами, провадиться з урахуванням висновків органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та лісового господарства.

Землі сільськогосподарського призначення. До цієї категорії відносяться землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-

дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей. До земель сільськогосподарського призначення належать:

- сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги);
- несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації).

Громадяни України можуть мати на **праві власності** та орендувати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства. **Іноземні громадяни та особи без громадянства** можуть мати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства на **умовах оренди**.

До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. Використання земель цієї категорії забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови.

Громадянам України за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть передаватися безоплатно у власність або надаватися в оренду земельні ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і гаражного будівництва в межах норм, визначених Земельним Кодексом. Понад норму безоплатної передачі громадяни можуть набувати у власність земельні ділянки для зазначених потреб за цивільно-правовими угодами.

Земельні ділянки, на яких розташовані багатоквартирні житлові будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території державної або комунальної власності, надаються в постійне користування підприємствам, установам і організаціям, які здійснюють управління цими будинками. У разі приватизації громадянами багатоквартирного житлового будинку відповідна земельна ділянка може передаватися безоплатно у власність або надаватися у користування об'єднанню співвласників (ОСББ).

До земель лісгосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства. Землі лісгосподарського призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватися у власність земельні ділянки лісгосподарського призначення загальною площею до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Громадяни і юридичні особи в установленому порядку можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення.

Для забезпечення експлуатації та захисту від забруднення, пошкодження і руйнування каналів зрошувальних і осушувальних систем, гідротехнічних та гідрометричних споруд, водойм і гребель на берегах річок виділяються земельні ділянки смуг відведення з особливим режимом використання. Розміри та режим використання земельних ділянок смуг відведення визначаються за проектами землеустрою, які розробляються і затверджуються в установленому порядку. Земельні ділянки в межах смуг відведення надаються для створення водоохоронних насаджень, берегоукріплювальних та протиерозійних гідротехнічних споруд.

Поради

Проаналізуйте, землі яких категорій знаходяться в межах і поза межами вашого населеного пункту.

Визначте, чи розроблені та затверджені на сесії ради місцеві Правила забудови вашого міста (селища, села)? А також – чи є у вашій раді повний набір документів, що визначають категорії земель в межах та поза межами вашого населеного пункту?

Окрім того, визначте для себе:

- Чи здійснена у вашому місті створеним ОСББ передача належних їм прибудинкових територій?
- Чи планується або вже проводиться у вашому місті програма межування прибудинкових територій?
- Чи є у вашому населеному пункті землі природно-заповідного та природоохоронного призначення та якими актами визначено їх категорію і статус?

7.4. Як проводяться організація землеустрою та інвентаризація земель?

До повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері **землеустрою** належать:

- організація і здійснення землеустрою;
- здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;
- координація здійснення землеустрою та контролю за використанням і охороною земель комунальної власності;
- інформування населення про заходи, передбачені землеустроєм;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

Землеустрій здійснюється на підставі рішень органів місцевого самоврядування щодо проведення робіт із землеустрою та укладених договорів між землевласниками і землекористувачами та розробниками документації із землеустрою. До документації із землеустрою відносяться:

- загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель;
- схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень;
- проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень;
- проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- проекти землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів;
- проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;
- проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань;
- проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;
- робочі проекти землеустрою щодо рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення

- промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, покращання с/г земель, підвищення родючості ґрунтів;
- технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки на місцевості;
- технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку;
- спеціальні тематичні карти і атласи стану земель та їх використання.

Замовниками документації із землеустрою можуть бути органи державної влади, місцевого самоврядування, землевласники і землекористувачі. Розробниками документації із землеустрою є юридичні та фізичні особи, які отримали ліцензії на проведення робіт із землеустрою відповідно до закону.

Землеустрій передбачає інвентаризацію земель з метою встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

При виконанні проектів землеустрою проводяться земельно-оціночні роботи з метою визначення якісних характеристик, економічної цінності та вартості земель у порядку, встановленому законом. Оцінка земель проводиться для порівняльного аналізу і прогнозу ефективності використання землі як природного ресурсу та основного засобу виробництва, а також при здійсненні цивільно-правових угод, для визначення розміру земельного податку, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, справляння державного мита та в інших випадках, визначених законом. Залежно від призначення оцінки земель проводиться економічна та грошова оцінка земель за методиками, затвердженими КМУ.

Поради

Поцікавтесь, як організована у вашій місцевій раді реалізація повноважень у сфері землеустрою. Які структурні підрозділи та хто з посадових осіб виконує цю роботу? Чи достатньо кваліфіковані працівники цим займаються? Наскільки фахово виконані ліцензованими юридичними чи фізичними особами розробки документації із землеустрою?

Чи є у вашому населеному пункті землі, на які поширюються загальнодержавні чи регіональні програми використання та охорони земель?

Чи потребує ваша громада проведення робіт по проекту землеустрою щодо встановлення (уточнення) меж міста, селища, села? Врахуйте, що встановлення меж населеного пункту є надзвичайно важливою і складною проблемою, вирішення якої не потрібно відкладати.

7.5. Чому надзвичайно важливо і як здійснити розмежування земель державної і комунальної власності?

Форма власності на землю є питанням не стільки політично-декларативним, як економічним. Це за радянської доби достатньо було зіслатись на конституційні засади загальнонародної власності, щоб виправдати фактичну відсутність і власника, і дбайливого господаря землі. А в наш час територіальна громада та місцева рада виступають суб'єктами права по захисту своїх інтересів і у сфері власності на землю, і використання її з економічними цілями розвитку як громади загалом, так і кожного її мешканця зокрема. при

цьому захист інтересів територіальної громади стосується і сфери взаємовідносин з державою та її виконавчих органів.

Економічна сутність власності на землю реалізується тоді, коли вона (земля) стає джерелом отримання певного доходу. Це можливо здійснити на основі процесу набуття власності на землю як основного фактора виробництва та його результату (доходу). Якщо землі державної і комунальної власності не розмежовані, то це створює цілу низку проблем і бар'єрів для повноцінного розвитку територіальної громади. Лише виділення і правове закріплення земель комунальної власності відкриває перед ОМС реальні перспективи і передумови як для зміцнення своєї економічної бази, так і для розвитку інженерно-транспортної. Соціальної та природоохоронної інфраструктури міста, селища чи села. В той же час для місцевих державних адміністрацій проблема розмежування земель не є суб'єктивні і політичні фактори існуючого суперництва і конкуренції з ОМС, то скоріше навіть навпаки – можливе приховане стримування місцевими державними адміністраціями розмежування земель державної і комунальної власності. Тим більше що на реалізацію конкретних землевпорядних проектів з розмежування коштів у місцевих бюджетах практично немає, а державних програм на ці роботи також фактично не існує.

В будь-якому разі саме ОМС більше зацікавлені у чим швидшому і практичному вирішенні проблем розмежування земель.

На яких принципах має здійснюватись розмежування земель державної та комунальної власності?

Ось ці принципи:

- забезпечення безпеки держави;
- поєднання державних і місцевих інтересів;
- забезпечення рівності права власності на землю територіальних громад та держави;
- безоплатності;
- обґрунтованості;
- досягнення збалансованого співвідношення економічних та екологічних інтересів суспільства, забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності. Розмежування земель здійснюється у відповідності до Закону України про розмежування земель державної та комунальної власності. Згідно з цим законом суб'єктом права власності на землі державної власності є держава, а суб'єктами права власності на землі комунальної власності є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Отже, при вирішенні складних і конфліктних питань щодо врегулювання земельних відносин можна вдаватися до проведення місцевого референдуму.

При розмежуванні земель державної та комунальної власності не можуть передаватися до земель комунальної власності:

- землі атомної енергетики та космічної системи; землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення;
- землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення;
- землі під водними об'єктами загальнодержавного значення відповідно до законодавства України, а також землі під береговими смугами водних шляхів, водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони об'єктів водного фонду загальнодержавного значення за межами населених пунктів;

- земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;
- земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- землі лісового фонду за межами населених пунктів;
- землі під казенними підприємствами;
- земельні ділянки, на яких розташовані державні, в тому числі казенні, підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї), об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти.

При розмежуванні земель державної та комунальної власності до земель комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст передаються:

- усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, віднесених до державної власності;
- земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності;
- землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України;
- земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади та держави.

Якщо говорити про історичні передумови, то кожне поселення мало свої кордони, які визначали землі в межах населених пунктів та поза ними. В радянську добу приватні землі були націоналізовані і передані колгоспам та радгоспам. Зараз іде розпаювання, однак землі поза межами населеного пункту споконвіків мали своїх власників і тому цілком логічно, що управляти ними мають територіальні громади. Районна рада є штучним утворенням і не може бути суб'єктом власності на землю. Це можна доказувати через суди, використовуючи колегіальні рішення місцевих рад та місцеві референдуми.

Сільські, селищні і міські ради за погодженням з відповідними органами виконавчої влади приймають рішення про розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів та погоджують питання розмежування земель державної та комунальної власності за межами населених пунктів у межах їх територій. Підставою для проведення робіт, пов'язаних з розмежуванням земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів, є рішення сільської, селищної, міської ради, а за межами населених пунктів - рішення відповідної обласної державної адміністрації.

Отже першим кроком в розмежування земель має бути відповідне рішення місцевої ради, в якому визначається потреба розробки технічної документації спеціалізованими землепорядними організаціями. При розмежуванні земель віднесення земельних ділянок, площа яких відповідає даним земельно-кадастрової документації, до земель державної чи комунальної власності, визначення меж цих ділянок проводяться на підставі цих даних. При віднесенні частини земельної ділянки до земель державної чи комунальної власності її поділ проводиться на кадастрових планах з наступним встановленням меж на місцевості.

Земельні ділянки охоронних зон, зон санітарної охорони та зон особливого режиму використання земель, якщо вони не вилучені з господарського обігу, відносяться відповідно до земель державної або комунальної власності. Визначення меж земельних ділянок у випадках, коли відсутні матеріали встановлення їх на місцевості або ж існуючі межі не відповідають земельно-кадастровій документації, проводиться відповідно до вимог Земельного кодексу України з урахуванням нормативів відведення земельних ділянок.

Стаття 13 Конституції України визначає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. У статті 14 Конституції України зазначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

На практиці виникають питання, чи узгоджуються між собою процитовані статті Конституції та чи немає протиріччя у тому, що з одного боку, *суб'єктом права власності на землю визнаний український народ*, а з іншого – *гарантується набуття права власності на землю громадянами, юридичними особами і державою*. Конституція України передбачає право громадян, юридичних осіб і держави набувати землі у власність з метою використання їх для господарської діяльності, житлової забудови і забезпечення життєдіяльності людей. Земельні відносини, що виникають і здійснюються щодо землі та земельних ділянок, які використовуються у сфері економіки, сільського господарства, проживання людей і забезпечення їх життєдіяльності на засадах права власності та землекористування, регулюються Земельним кодексом України та актами законодавства, норми яких належать до земельного права.

Поради

Важливо усвідомити, що розмежування земель державної і комунальної власності у вашому місті, селищі чи селі не можна ні за яких обставин відкладати на невизначений час (коли «з'являться» або ж «держава виділить» кошти на проектні і землепорядні роботи). Невирішеність цієї проблеми стримує, в першу чергу, економічний розвиток вашої громади.

Водночас невизначеність окремих земельних територій і ділянок породжує спокуси у певної категорії чиновників органів територіальної державної влади розпорядитись ними без реальної участі громади чи ОМС.

Ініціативу щодо прийняття рішення місцевої ради про розмежування не слід покладати лише на профільну земельну постійну комісію ради – вона може виходити від будь-якої постійної комісії, депутата чи міського селищного, сільського голови.

Так само не слід покладати лише на профільну земельну постійну комісію ради детальне вивчення проекту рішення сесії з будь-якого земельного питання. Більше того, слід запровадити практику в раді, коли доповідачі з підрозділів виконкому по проектам рішень із земельних питань разом із текстовою частиною і супровідною запискою обов'язково представляють копії проектів і схем розміщення земельних ділянок. І під час сесійного пленарного засідання ради ці графічні матеріали мають бути вивішені на спеціальному стенді в залі, де проходить засідання. Звісно, ця практика має бути відображена в деталях і в регламенті ради.

7.6. Як здійснюється підготовка проектів рішень із земельних питань для розгляду на сесіях засідань ради?

Передача земельних ділянок для будівництва і обслуговування жилого будинку

Громадянин України звертається із заявою до сільської, селищної, міської ради про безоплатну передачу йому земельної ділянки для будівництва і обслуговування жилого будинку, яка перебуває у його користуванні відповідно до статті 121 Земельного кодексу України. У заяві зазначаються **розмір земельної ділянки**. Органи місцевого самоврядування у місячний строк приймають рішення щодо **приватизації** земельної ділянки на підставі технічних матеріалів та документів, що підтверджують розмір земельної ділянки.

Технічна документація по передачі у власність земельної ділянки для будівництва і обслуговування жилого будинку розробляється за замовленням громадян організаціями, які мають відповідні дозволи (ліцензії) на виконання цих видів робіт, у строки, що обумовлюються угодою сторін.

Передача землі у власність при відсутності техдокументації

Громадянин України звертається із заявою до сільської, селищної, міської ради про безоплатну передачу йому земельної ділянки для будівництва і обслуговування жилого будинку відповідно до статті 121 Земельного кодексу України. У заяві зазначається розмір земельної ділянки. Органи місцевого самоврядування приймають рішення **про надання згоди на розробку проекту відведення земельної ділянки**. Проект відведення земельної ділянки розробляється за замовленням громадян організаціями, які мають відповідні дозволи (ліцензії) на виконання цих видів робіт, у строки, що обумовлюються угодою сторін.

Проект відведення земельної ділянки погоджується місцевими органами по земельних ресурсах, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органом архітектури. На протязі 20 робочих днів від дня реєстрації об'єкта перевіряється технічна документація на відповідність чинному законодавству та готується висновок державної експертизи.

Позитивний висновок державної експертизи є підставою у місячний строк органами місцевого самоврядування прийняти рішення про затвердження проекту відведення земельної ділянки та про безоплатну передачу земельної ділянки у власність.

Порядок надання земельних ділянок юридичним особам

Юридична особа звертається з заявою до місцевої ради, якщо земельна ділянка знаходиться в межах населеного , або до органів виконавчої влади, якщо земельна ділянка знаходиться за межами населеного пункту, **про надання земельної ділянки в оренду** із земель державної власності із зміною цільового призначення земельної ділянки для використання для не сільськогосподарських потреб. До клопотання про відведення земельної ділянки додаються документи, що обґрунтовують її розмір, призначення та місце розташування. Відповідний орган місцевого самоврядування або орган виконавчої влади розглядає клопотання у місячний строк і дає згоду на розроблення проекту відведення земельної ділянки.

Технічна документація щодо надання земельної ділянки в оренду розробляється на замовлення юридичної особи організаціями, які мають відповідні дозволи (ліцензії) на виконання цих видів робіт.

На протязі 20 робочих днів від дня реєстрації об'єкта перевіряється технічна документація на відповідність чинному законодавству та готується висновок державної експертизи. На підставі виготовленої технічної документації у місячний термін органами місцевого самоврядування або органами виконавчої влади приймається рішення про затвердження проекту відведення земельної ділянки та по наданню її в оренду якщо підприємство не є державним та комунальним, як це передбачено ст. 92 Земельного кодексу України, і оформляється договір оренди земельної ділянки. Договір оренди земельної ділянки може готуватись як самою юридичною особою з додержанням вимог передбачених Законом України „Про оренду землі” організацією, яка виконувала роботи, так і територіальними органами земельних ресурсів. Договір оренди земельної ділянки реєструється у структурних підрозділах ДП „Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах”. За реєстрацію договору оренди земельної ділянки стягується плата.

У разі якщо до органів місцевого самоврядування або до органів виконавчої влади звертається підприємство, установа або організація державної або комунальної власності про надання земельної ділянки, то процедура надання земельної ділянки.

На підставі виготовленої технічної документації у місячний термін органами місцевого самоврядування або органами виконавчої влади приймається рішення про затвердження проекту відведення земельної ділянки та по наданню її в постійне користування.

Порядок надання земельної ділянки в оренду

Згідно з положеннями Земельного кодексу України, земельні ділянки лісового фонду за рішенням органів місцевого самоврядування надаються у постійне користування спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, а на умовах оренди - іншим підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи, для ведення лісового господарства, спеціального використання лісових ресурсів і для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт тощо.

До розмежування земель державної і комунальної власності **повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів**, крім земель, переданих у приватну власність, та земель, на яких розташовані державні, в тому числі казенні, підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї), **здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів - відповідні органи виконавчої влади.**

Для надання земельної ділянки в оренду необхідно здійснити наступні дії:

- з'ясувати хто є розпорядником земельної ділянки та визначити місцеву раду, в межах якої вона знаходиться;
- отримати рішення місцевої ради про надання згоди на збір матеріалів попереднього погодження;
- погодити з власниками землі і землекористувачами місце розташування об'єкту, розмір земельної ділянки, умови її вилучення із врахуванням комплексного розвитку території, що забезпечував би нормальне функціонування на цій ділянці і прилеглих територіях усіх об'єктів, умови проживання населення і охорону довкілля;
- оформити відведення земельної ділянки;
- присвоїти земельній ділянці кадастровий номер;
- укласти договір на складання проекту відведення земельної ділянки;
- провести експертизу документів;
- підготувати і прийняти рішення про передачу земельної ділянки в оренду;
- встановити межі земельної ділянки на місцевості;
- укласти договір оренди.

При наданні земельних ділянок в межах населених пунктів сільська, селищна, міська рада направляє матеріали на погодження районному відділу земельних ресурсів, природоохоронному і санітарно-епідеміологічному органам, органу містобудування і архітектури та охорони культурної спадщини (ст. 151 Земельного кодексу України). При наданні земельних ділянок за межами населених пунктів, остаточне рішення приймає районна, обласна державні адміністрації, сільська, селищна ради повинні розглянути і надати свій висновок (ст. 12, 123 Земельного кодексу України). При зміні меж сіл, селищ, сільська, селищна ради надають пропозиції до районної ради, яка відповідно надає пропозиції обласній раді.

Поради

Депутатам не слід забувати, що громада має право приймати безпосередню участь в управлінні земельними ресурсами. Отже, форми і методи цієї участі мають бути

розроблені чи вдосконалені в першу чергу та відображені у регламенті ради. Це стосується і засідань постійних комісій, і пленарних засідань ради.

Депутатам варто пам'ятати також, що кошти, отримані місцевою радою від продажу землі, можуть скеровуватись лише на розвиток, а не на поточні видатки.

В постійних комісіях ради депутатам доцільно запланувати обговорення можливих ініціатив щодо розроблення ключових документів системного планування розвитку громади, які в тій чи іншій формі обов'язково включають і документи та нормативні акти земельного планування:

- Стратегію розвитку міста (селища, села), в якій відображені і питання стратегії земельної політики громади і ради.
- Генеральний план міста, в якому нормативно відображено план функціонального використання землі.
- Схему використання земель міста.
- Комплексну зелену схему міста
- Результати реалізації проектних робіт по розмежуванню земель державної і комунальної власності.
- Результати реалізації проектних робіт по межуванню прибудинкових територій.

Якщо цих документів і місцевих нормативних актів немає або вони застаріли чи є частково, обов'язково ініціюйте їх розроблення або вдосконалення.

Земельне планування і проектування – це високопрофесійна і недешева робота навіть за мірками відносно багатих місцевих бюджетів. Але вона конче необхідна і швидко окупується внаслідок підвищення ефективності і цільового використання земельних ресурсів в інтересах громади.

Питання для самоперевірки до теми VII

1. Якими головними якостями володіють земельні ресурси?
2. В чому сутність значення землі для економічного розвитку громади на нинішньому етапі суспільного розвитку України?
3. Якою має бути стратегія земельної політики місцевої ради?
4. Якими законодавчо-нормативними актами визначені повноваження місцевої ради у галузі земельних відносин?
5. Хто визначає віднесення земель до тією чи іншої категорії?
6. Якими повноваженнями наділені місцеві ради з питань землеустрою?
7. На яких принципах здійснюється розмежування земель державної і комунальної власності?
8. Чому громади і місцеві ради зацікавлені в чимшвидшому розмежуванні земель державної і комунальної власності?
9. Які з видів земельних питань найчастіше вирішуються на сесіях рад?
10. В яких місцевих нормативних документах і розробках системного планування значна доля належить питанням земельного планування?

Питання для самостійного опрацювання по темі VII

1. Як проводиться зміна цільового призначення землі?

2. Як здійснюється забезпечення конституційного права громадян на землю?
3. Як визначається і змінюється природоохоронний статус земель територіальної громади?
4. Припинення прав на землю.
5. Відповідальність за самовільне використання земельних ділянок.
6. Які компетенції міської ради у сфері вирішення земельних спорів?

Тема VIII. Комунальне майно громад

8.1. Як з'явилося і формується майно громади?

Майно громад формувалося впродовж багатьох поколінь шляхом спільної діяльності мешканців, передачі або дарування, будівництва державою об'єктів в період СРСР. Передача майна в комунальну власність розпочалась в кінці 1992 року, однак усі прийняті постанови, укази та закони не виконані в повній мірі і до сьогодні. Органи державної влади, а тепер і районні та обласні ради, знаходять різні приводи для того, щоб закріпити майно державне, а також майно громад за собою чи виконавчими органами - місцевими державними адміністраціями. Як один із варіантів – у формулюванні «спільна власність територіальних громад сіл, селищ, міст».

Така ж ситуація з майном профспілок, споживчих спілок, відомств і міністерств. На сьогодні частково передано майно ЖКГ та соціальні об'єкти, які стали тягарем для місцевої влади. Треба зважити, що комунальне майно не завжди дає прибутки, але воно завжди є об'єктом виробництва товарів і послуг. Власне тільки в період малої приватизації випала нагода отримати деякі прибутки в місцеві бюджети від продажу об'єктів, які дуже швидко були проїдені на поточні видатки.

Депутатам місцевих рад, яким надані виключні повноваження на розпорядження майном громади, потрібно не лише знати про те, якими майновими ресурсами володіє громада, а й розуміти механізми розпорядження і управління ними.

Об'єкти комунальної власності.

Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», визначається право власності громад на майно. Передача майна в комунальну власність регулюється Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Об'єктами передачі згідно з цим Законом є:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів;
- нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва);
- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;
- акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств;
- житловий фонд;
- об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі не завершені будівництвом.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється за наявності згоди відповідних сільських, селищних, міських, рад, а у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст - за наявності згоди районних або обласних рад.

Об'єкти соціальної інфраструктури.

Рішення щодо передачі об'єктів соціальної інфраструктури у комунальну власність приймаються органами, уповноваженими управляти державним майном, самоврядними організаціями за згодою відповідних сільських, селищних, міських, рад. Пропозиції щодо

передачі об'єктів соціальної інфраструктури, які належать підприємствам, погоджуються з цими підприємствами, а щодо передачі об'єктів соціальної інфраструктури, споруджених за рахунок коштів підприємств, - також з трудовими колективами цих підприємств. Пропозиція вважається погодженою з трудовим колективом підприємства за наявності рішення загальних зборів трудового колективу, прийнятого більшістю голосів від числа працівників підприємства. Пропозиції щодо передачі у комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури, які не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), не потребують погодження з такими підприємствами та їх трудовими колективами.

Безоплатна передача майна.

З державної у комунальну власність передаються безоплатно такі об'єкти:

- житлові будинки разом із вбудованими та прибудованими нежилими приміщеннями;
- гуртожитки, в тому числі не завершені будівництвом;
- підприємства теплопостачання, які виробляють теплову енергію для споживачів житлово-комунальної сфери, бюджетних установ та організацій;
- навчальні заклади, заклади культури, фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, в тому числі не завершені будівництвом;
- підприємства міського і приміського транспорту, дорожнього господарства, спеціалізовані підприємства з установами та експлуатації технічних засобів організації дорожнього руху разом з майном, яке вони обслуговують, а також акції (частки, паї) господарських товариств, створених на базі їх майна; аеропорти цивільної та колишні аеропорти військової авіації, які не мають можливості самостійно забезпечувати свою сертифікаційну придатність, за поданням Міністерства транспорту України та Міністерства оборони України;
- військові містечка, інше нерухоме і рухоме військове майно, яке вивільняється в процесі реформування Збройних Сил України і не планується до використання за призначенням.

Об'єкти соціальної інфраструктури передаються разом з майном підприємств, що обслуговували ці об'єкти, у тому числі основними фондами, ремонтно-будівельними базами, майстернями, транспортними засобами, прибиральною технікою, в частині, що визначається комісією з питань передачі об'єктів, яка здійснює передачу. Разом з житловим фондом передаються вбудовані і прибудовані приміщення, зовнішні мережі електро-, тепло-, газо-водопостачання та водовідведення, а також будівлі, призначені для їх обслуговування.

Необхідно усвідомити, що комунальне майно і комунальні послуги мають різні значення. Тому і виникають особливості відношення до такого майна та створення ефективних механізмів управління ним. Суб'єктом власності тут виступають територіальні громади, які делегують своє право місцевим радам. Оскільки місцеві ради не можуть займатися підприємницькою діяльністю, комунальне майно сьогодні використовуються неефективно. В кожному випадку потрібно мати суб'єкт управління, який може займатися комерційною діяльністю, не перебираючи на себе власність.

Поради

Серед депутатів місцевих рад не так і багато фахівців, які б володіли необхідними знаннями в галузі комунального майна. Та перш ніж приймати якісь рішення щодо прийняття у власність, управління чи відчуження майна громади, подумки уявіть собі, що це майно належатиме вам, буде у вас в оренді тощо. Ви недалеко від істини. Як член громади – ви співвласник цього майна. Важливо, щоб чим більше депутатів місцевої ради

саме з таких позицій дбайливого відношення розглядали майно громади та приймали відповідні рішення.

8.2. Як ефективно управляти комунальним майном?

Управління комунальним майном є діяльністю органу місцевої ради, або уповноваженого органу, направлена на ефективне його використання з метою задоволення потреб мешканців громади в товарах, роботах, послугах, або отриманні власних доходів від його прямого чи пайового використання у виробництві чи наданні послуг. Об'єктами права комунальної власності, управління якими здійснюють місцеві ради, є:

- майно комунальних підприємств, установ, організацій;
- майно підприємств, які перебувають у процесі приватизації;
- комунальне майно, яке передано в користування відповідно до договорів;
- корпоративні права: акції частки, паї у статутних фондах господарських;
- майно, яке не увійшло до статутних фондів господарських товариств;
- житловий фонд, переданий державою в комунальну власність;
- інше майно та майнові права, у тому числі грошові кошти, набуті територіальною громадою у власність.

Суб'єктами управління комунальним майном є:

- територіальна громада села, селища, міста;
- сільська, селищна, міська, рада;
- виконавчі органи сільських, селищних, міських рад;
- органи на рівні району або області, яким делеговано право управління комунальним майном;
- керівництво комунальних підприємств, організацій, установ, найнятих на роботу місцевими радами чи їх виконавчими органами;
- юридичні або фізичні особи, які отримали таке право згідно з договором;
- відповідальні особи, яким делеговано управління корпоративними правами.

Територіальна громада реалізовує своє право безпосередньо через прийняття рішення більшістю голосів на зборах жителів села, селища, міста, або опосередковано через місцеву раду. Місцева рада здійснює правомочності щодо володіння, користування та розпорядження комунальним майном, однак стратегічні рішення мають прийматися після обговорення пропозицій з мешканцями поселень. Місцева рада на пленарних засіданнях може приймати рішення щодо:

- прийняття у власність безгосподарних об'єктів, які знаходяться на території відповідної громади;
- затвердження переліку комунальних об'єктів;
- створення структури управління майном або делегування такого права;
- створення та ліквідації комунальних підприємств;
- затвердження типового статуту комунального підприємства;
- тарифно-цінову політику щодо вартості комунальних послуг та рівня рентабельності комунальних підприємств; програм приватизації та порядку відчуження відповідно комунального майна;
- участі комунальних підприємств у створенні суб'єктів підприємницької діяльності.

Усі майнові операції мають бути направлені на посилення виробничої та економічної інфраструктури територіальної громади, збільшення власних доходів до місцевих бюджетів, оптимізацію якості та вартості комунальних послуг. Саме з цієї позиції потрібно розглядати варіанти використання усього майна, яке знаходиться в межах територіальних громад, в тому числі сільськогосподарських та інших підприємств. В такому випадку розробляються

відповідні ТЕО, які є основою в розробці механізму надбання права власності як на об'єкти так і на землю на якій вони розташовані.

Комунальне майно може і має стати основою незалежності громад, оскільки ефективне управління таким майном завжди буде стосуватися виробництва товарів і послуг, що забезпечує і зайнятість, і фінансову стабільність, і наявність власних ресурсів для розвитку. Ініціатором пропозиції може бути як окрема людина, так і організація, установа, підприємство чи орган влади. Важливо щоб вона була почута, обговорена, оцінена експертами і фахівцями. В кожному випадку для ефективного управління потрібна ідея та ефективний керівник.

Місцева рада, делегуючи повноваження, щодо управління комунальним майном, має вимагати постійного контролю за діяльністю підприємств та ведення відповідної звітності. Уповноважений орган управління забезпечує:

- ефективно і цільове використання майна;
- ведення бухгалтерської та фінансової звітності;
- організацію виробництва та поточне фінансування діяльності;
- підготовку щорічних фінансових планів та звітів про їх виконання;
- підготовку пропозицій, щодо участі в корпоративній діяльності;
- підготовку пропозицій щодо оренди або відчуження майна;
- підготовку пропозицій щодо призначення керівників комунальних підприємств;
- підготовку пропозицій щодо реорганізації або ліквідації комунальних підприємств.

Як уповноважений представник в корпоративних утвореннях, такий орган або особа має забезпечити:

- контроль за ефективною виробничою діяльністю товариства, стійкими позитивними фінансово-економічними результатами його діяльності;
- забезпечення встановленого рентабельності та ліквідності, вчасного нарахування і виплату дивідендів;
- контроль за боргами, виплатою заробітної плати та вчасними платежами до бюджету;
- контроль за створенням господарським товариств дочірніх підприємств, філій та представництв;
- контроль за створенням підприємств з іноземними інвестиціями;
- контроль за діями органів управління господарського товариства щодо стратегії, інвестиційної, технічної та цінової політики;
- контроль за емісійною діяльністю товариства;
- контроль за використанням, розпорядженням, відчуженням майна.

Об'єкти спільної власності територіальних громад.

Сільські, селищні, міські ради мають право передавати комунальне майно громад у спільну власність та користування. Така передача відбувається після процедури погодження пропозиції з мешканцями громад. В цьому випадку можуть створюватись нові суб'єкти господарської діяльності або делегуватися право діючим суб'єктом на рівні району чи області. Об'єктами спільної власності можуть бути будинки, будівлі, споруди, кошти місцевого бюджету, немайнові права, інші об'єкти комунальної власності, створені за кошти місцевих бюджетів або передані із державної власності.

Суб'єктами управління в такому випадку можуть бути:

- управління, фонди, відділи, агенції, створені учасниками;
- діючі сьогодні на рівні району або області установи, підприємства, організації комунальної власності;
- уповноважені особи з питань управління корпоративними правами;

- діючі агенції, фонди, яким делегується право управління.

Майно, передане до спільної власності, не може бути відчужене без рішення власника. Отже місцеві ради несуть ризик втрати майнових прав у випадку банкрутства корпоративних утворень, як суб'єктів комерційної діяльності. Новостворювана власність таких суб'єктів є спільною частковою власністю учасників товариства, яка розділяється між ними згідно з статутними частками, акціями, паями.

Правовий режим комунальної власності.

Комунальне майно, передане в управління або закріплене місцевою радою за комунальним підприємством, належить йому на правах господарського відання. Уповноважена особа або підприємство володіє, користується і розпоряджається закріпленим майном, але не має права, без згоди власника, відчужувати у власність, здавати його в оренду, передавати в заставу, вносити у вигляді внесків до статутного фонду господарських товариств.

Місцева рада, або уповноважений нею орган, приймає рішення про створення, реорганізацію чи ліквідацію підприємства, затверджує його статут, укладає і розриває контракт з його керівником, здійснює контроль за використанням і збереженням майна, закріпленого за підприємством. Власник має право на одержання частини прибутку від виробничої діяльності такого підприємства.

Майно комунальної власності, закріплене місцевою радою за комунальним підприємством, організацією, установою, належить їй на праві оперативного управління. Здійснюючи таке право, підприємство, організація, установа володіє, користується і розпоряджається закріпленим за нею майном. Якщо їй дозволено займатися комерційною діяльністю, вона має право розпоряджатися доходами від такої діяльності в порядку, визначеному установчими документами або договором.

Поради

В кожному місті, селищі чи селі нині існує своя ситуація з одним із найцінніших ресурсів громади – комунальним майном. Попри уявну складність усього комплексу питань володіння, утримання, використання, розпорядження, відчуження майна громади, більша частина з яких є у віданні уповноваженого органу ради та заснованих радою комунальних підприємств, депутатам доцільно було б звернути увагу на виключно прості питання:

- Чи існує база даних інвентаризації майна громади та хто має до неї доступ?
- Чи здійснюється аналіз дбайливого утримання і ефективного використання майна громади?
- Чи аналізуються причин збитковості та неякісного менеджменту комунальних підприємств?
- Якою є стратегія використання майна громади на найближчі 5-10 років?
- Чи робились спроби залучення інвестицій, застосування механізму державно-приватного партнерства з використанням комунального майна в інтересах громади?

Якщо відповіді суцільно негативні, то депутатам саме час бити на сполох. Щоб місто не стало банкрутом.

Питання для самоперевірки по темі VIII

1. *Структура об'єктів комунальної власності.*
2. *Як здійснюється безоплатна передача майна з державної у комунальну власність?*
3. *В чому сутність ефективного управління комунальним майном?*
4. *В чому специфіка передачі об'єктів соціальної інфраструктури у комунальну власність?*
5. *Чи відповідає комунальне підприємство за зобов'язаннями органу місцевого самоврядування?*
6. *Чи відрізняється повноваження ради і повноваження виконкому щодо управління комунальним підприємством?*

Питання для самостійного опрацювання по темі VIII

1. *Особливості утворення і діяльності комунального підприємства, заснованого радою.*
2. *Передача комунального підприємства в оренду або концесію.*
3. *Реєстр майна комунальної власності.*

Тема IX. Житлово-комунальне господарство в полі зору депутатів

9.1. Як здійснювати моніторинг якості надання житлово-комунальних послуг?

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – це та галузь, з якою пов’язана життєдіяльність кожного мешканця територіальної громади. В залежності від розмірів міста (селища чи села), особливостей та історії його забудови, природно-рельєфних факторів, усталених традицій мешканців громади формується свій неповторний простір для життя.

ЖКГ включає в себе цілий комплекс галузей та видів економічної діяльності. **Житлове господарство** покликане забезпечувати утримання та функціонування в належному стані житлового фонду – житлових будинків та допоміжних приміщень, будівель і споруд. **Комунальне господарство** – це сформований комплекс підприємств, організацій і споруд, які забезпечують надання послуг відповідно до матеріально-побутових потреб населення.

В галузі ЖКГ в Україні експлуатується нині близько 26% основних засобів держави, зайнято не менше 5 % працездатного населення. Від діяльності галузі залежить не тільки умови і комфортність проживання людей, але дуже часто – їх здоров’я і безпека життя. Достатньо згадати про такі проблеми як неякісна питна вода та перебої з її постачанням; недостатньо очищені стоки систем водовідведення; шкідливі викиди забруднюючих і небезпечних речовин в атмосферне повітря; критично аварійно зношені системи вуличних та будинкових інженерних мереж (включаючи газопостачання); затоплені підвали багатоповерхівок; стихійні сміттєзвалища та необлаштовані і переповнені відходами контейнерні площадки; зграї бродячих собак і пацюків; наявність великої кількості дерев і рослин, що викликають масові алергенні захворювання; підвищену небезпеку поширення інфекційних захворювань. Щоб подібна похмура і песимістична картина, схожа на сцени з відомого фільму А.Тарковського «Сталкер», не справджувалась в реальності потрібно всього-навсього налагодити нормальну, ритмічну і якісну роботу усіх складових ЖКГ. І тут виникає запитання – як це зробити?

В житті міста немало напрямків діяльності залежать від ефективності управління та якості рішень місцевої ради. Та жоден з них не може йти в порівняння із галуззю ЖКГ, функціонування якої напряду пов’язане з життям кожного мешканця громади незалежно від віку, статі, майнового чи іншого положення. Відповідно, і депутати та міський голова не можуть не визначити одним з пріоритетів діяльності міської (селищної, сільської) ради забезпечення належного функціонування ЖКГ та **надання якісних житлово-комунальних послуг**.

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» окремо визначені поняття житлово-комунальних послуг і комунальних послуг.

Житлово-комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання і знаходження осіб у житлових та нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах та їх комплексах згідно з нормативами, стандартами, порядками і правилами.

За функціональним призначенням житлово-комунальні послуги поділяються:

- на комунальні послуги (задоволення потреб фізичних і юридичних осіб в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газом, електроенергією, тепловою енергією, у зборі і вивозі твердих побутових відходів (ТПВ) тощо);
- послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій (прибирання і очистка, обслуговування будинкових мереж і ліфтів, поточний

ремонт, освітлення місць загального користування, вивіз ТПВ, утримання дитячих площадок та місць відпочинку і зелених зон тощо);

- послуги з ремонту приміщень, будівель і споруд.

Надання житлово-комунальних послуг здійснюється підприємствами різних форм власності. Починаючи з прийняття вже згаданого Закону України «Про житлово-комунальні послуги» в законодавчо-нормативній базі якісно по-новому регулюються взаємовідносини між споживачами (мешканцями та підприємствами, організаціям установами, у т.ч. ОСББ та ЖБК), виробниками та виконавцями житлово-комунальних послуг. Зокрема у Законі визначено, що взаємовідносини у цій сфері здійснюються виключно на договірних засадах з конкретизацією прав та обов'язків сторін. Для житлового фонду різних форм власності введено поняття єдиної послуги, яка поширюється на утримання будинку, споруд і прибудинкових територій.

Звісно, в послідуючі роки Урядом України було прийнято немало нормативних і підзаконних актів у сфері надання житлово-комунальних послуг. Більше того, утворена навіть Державна інспекція з якості надання житлово-комунальних послуг.

Не зупиняючись більш детально на всіх аспектах функціонування ЖКГ та повноваження місцевої ради у цій сфері, спробуємо узагальнити поради депутатам щодо організації моніторингу якості надання житлово-комунальних послуг.

Поради

1. *Найперше, ознайомтесь з існуючою у вашій раді системою та підрозділами управління ЖКГ, а також з переліком підприємств і організацій, що надають житлово-комунальні послуги.*
2. *По-друге, визначтесь з тим, на яку територію чи мікрорайон міста поширюються ваш депутатський моніторинг. Звісно, найкраще обрати такою територією свій виборчий округ (або мікрорайон, погоджений з депутатською фракцією, якщо ви обрані в раду за партійним списком).*
3. *По-третє, визначтесь із переліком показників та індикаторів вашого депутатського моніторингу; вони повинні бути простими зрозумілими та відображати водночас і кількісну, і якісну картину, а їх кількість навряд чи має перевищувати 8-10 показників: температура повітря в квартирах у зимовий період; частота вивозу ТПВ; справна робота ліфтів; освітлення під'їздів і сходових клітин; постійність і якість водопостачання та електроенергії; якість прибирання територій тощо.*
4. *Визначтесь із надійними джерелами інформування та способом і частотою одержання вами інформації від мешканців – активістів будинкових чи вуличних комітетів, голів ОСББ і ЖБК та ін. Оптимальною частотою є інформування один раз на тиждень (не рахуючи екстрених випадків і аварійних ситуацій). Цілком сучасно організувати інформування через мережу Інтернет.*
5. *Розробіть просту табличну базу даних моніторингу, в яку вносяться кількісні і якісні показники та окремо – аварійні і надзвичайні ситуації.*
6. *Використовуйте дані моніторингу для депутатських звернень і запитів, для позачергових прийомів у керівників та інформуванні мешканців і місцевої ради тощо.*
7. *Не рідше одного разу на рік підводьте підсумок моніторингу. При цьому у випадку позитивних тенденцій не скупіться відмітити персоналії та підприємства, причетні до змін на краще.*
8. *Завжди пам'ятайте, що дієвий і результативний моніторинг якості надання житлово-комунальних послуг – це найкращий спосіб не лише виконати свій депутатський обов'язок та конкретно вплинути на рівень і якість життя людей, але й чудова нагода для зацікавленого спілкування з виборцями впродовж тривалого*

періоду, що набагато ефективніше за короточасну передвиборну агітаційну кампанію на місцевих виборах.

9. Час від часу порівнюйте дані вашого депутатського моніторингу з тими результатами, які отримані іншими уповноваженими органами (інспекції, комісії, перевірки та ін.).
10. Спробуйте визначити рівень якості надання житлово-комунальних послуг за даними вашого моніторингу для певної території та даними інших територій і всього міста.

9.2. На яких концептуальних засадах розробити і впроваджувати місцеву програму реформування ЖКГ?

В місцевих радах нерідко практикують розроблення програм реформування ЖКГ. Якість, наповнення змістом, обсяги бюджетного і позабюджетного фінансування, тривалість цих програм часто визначаються тими причинами і передумовами, якими було викликано їх розроблення. Коротко розглянемо найпоширеніші причини і передумови:

1. Видатки бюджету поточного року спрямовуються для потреб ЖКГ (включаючи бюджет розвитку) за погодженням позицій міського голови і депутатів. Тому формально розробляють документ з використання технології ПЦМ, в який закладають відповідні кошти та приймають на сесії ради.
2. Місцева програма реформування ЖКГ є «проекцією» на місто Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 р.р., яка прийнята Урядом України. В ній могли знайти відображення включення міських проектів (якщо поталанило!) у програми будівництва чи реконструкції відносно крупних об'єктів ЖКГ за рахунок коштів державного бюджету або по механізму співфінансування з місцевим бюджетом.
3. Програма реформування ЖКГ є частиною **Операційної програми реалізації Стратегії розвитку міста (селища, села)**, яка разом із Стратегією або як її окрема складова частина після громадського обговорення і схвалення приймається рішенням сесії ради.

Звісно, що і рівень, і важливість Операційної програми реалізації Стратегії розвитку міста не йдуть ні в яке порівняння з попередніми двома випадками розроблення доволі формальних «програм реформування ЖКГ». Тому спробуємо визначити концептуальні засади розроблення місцевої програми реформування ЖКГ як складової частини Операційної програми реалізації Стратегії розвитку міста (селища, села). Втім, не виключено, що за відсутності Стратегії або невиключенні проблем ЖКГ в якості одного з її пріоритетів, програма реформування ЖКГ може мати й цілком самостійне значення для розвитку міста.

Отже, які концептуальні засади все ж таки слід обов'язково брати до уваги?

- Узгодженість загальних підходів з державною політикою у сфері ЖКГ, вираженою у прийнятих концепціях, законах, державних програмах.
- Узгодженість з чинними документами системного планування розвитку області, зокрема Регіональною стратегією розвитку.
- Досягнення узгодженості і синергетичного ефекту з іншими пріоритетами Стратегії розвитку міста (селища, села). Якщо Стратегія відсутня – то з іншими впливовими програмами розвитку міста.
- Здійснення вибору окремих проектних завдань і дій Програми за методологією пріоритизації, яка використовується у процесі стратегічного планування.
- Чітка орієнтація на запровадження умов ринкової економіки та конкурентності у наданні житлово-комунальних послуг, включаючи роздержавлення житлово-експлуатаційних організацій.

- Прискорення розмежування форм власності у житловому фонді, у т.ч. шляхом стимулювання його приватизації та формування інституту власника житла.
- Пріоритетна підтримка прискорення утворення ОСББ як ключової інституції реформи ЖКГ з розробкою програм і систем мотивації і пільг, безперешкодної передачі прибудинкових територій, організації навчальних курсів для керуючих будинками ОСББ тощо.
- Індивідуальний підхід до вирішення проблем кожного із відомчих гуртожитків міста, що переходить у житловий фонд громади з перспективою утворення ОСББ.
- Запровадження інституту міського фонду соціального житла.
- Виокремлення міських програм будівництва молодіжного і доступного житла.
- Поєднання (диверсифікація) усіх можливих джерел фінансування реформування і розвитку ЖКГ: місцевий бюджет та бюджети і інших рівнів, включаючи державний бюджет; державно-приватне партнерство; інвестиції; грантові програми, місцеві запозичення тощо.
- Визначення перспектив залучення приватного сектора до діяльності комунальних підприємств (укладення договорів, фінансовий лізинг, передача в оренду, концесія, приватизація).
- Наскрізна присутність в усіх проектних заходах і діях Програми таких пріоритетних питань як енергоощадності, енергоефективності та екологізації усієї сфери ЖКГ.
- Повна узгодженість Програми з Генеральним планом міста (селища, села) та іншими документами просторового і земельного планування, включаючи Комплексну зелену схему.
- Розроблення і впровадження системи управління якістю надання житлово-комунальних послуг.
- Прискорення запровадження технологій геоінформаційних систем (ГІС) та єдиних інформаційно-розрахункових центрів (ЄІРЦ) в практику діяльності ЖКГ.
- Організація системи підготовки та підвищення кваліфікації працівників та управлінців сфери ЖКГ.

Поради

- Депутатське ініціювання розроблення повноцінної і довготермінової Програми реформування ЖКГ потребує багато достовірної і нестатистичної інформації, якою здебільшого володіють самі інституції ЖКГ, а також – професіоналізму і стратегічного мислення. Тому співпраця та різні рівні залучення зацікавлених сторін – неминучі атрибути подібної роботи.
- Нерідко в самому середовищі управлінців міської ради, які керують сферою ЖКГ, в комунальних підприємствах і житлово-експлуатаційних організаціях існує прихований опір справжнім реформам ЖКГ. Тому саме депутатам місцевої ради в цьому випадку належить проявити принциповість і рішучість у тому, щоб не вихолостилась сутність і концептуальні засади реформ ЖКГ.
- Цілком очевидно, що співниками депутатів у реформуванні ЖКГ буде вся територіальна громада, яка зацікавлена в підвищенні рівня і якості життя, у що значний вклад можуть дати саме покращені і якісні комунальні послуги. Отже, актуальним було, є і буде залучення громади як до розроблення, так і реалізації програми реформування ЖКГ. Звідси впливає важливість депутатам мати достатньо ефективну стратегію інформування і комунікацій для громади щодо проблематики ЖКГ.

9.3. Чому утворення ОСББ є ключовим завданням реформування ЖКГ?

Сотні мільйонів людей лише у Європі проживають у багатоквартирних будинках, які можуть належати лише до однієї з трьох форм власності: корпоративно-приватної (житло винаймається у власника мешканцям квартир); муніципальної (квартири використовуються місцевими владами в якості соціального житла з різним спектром умов надання); колективної (мешканці об'єднуються у так звані кондомініуми, які в Україні більше відомі як ОСББ).

Наявність законного і ефективного власника багатоквартирного будинку - це необхідність, яка диктується як юридичними причинами, так і важливістю вирішення постійних проблем утримання і ремонту будинку. При цьому однаково важливими є як і поточні, так і капітальні ремонти будинку, утримання місць загального користування, озеленення, благоустрій і використання прибудинкової території, встановлення договірних відносин з надавачами житлово-комунальних послуг, енергореконструкція та оновлення інженерних мереж. Адже будинок – це складна архітектурно-інженерна споруда, в якій, окрім квартир, значна частина будівельних елементів, конструкцій і комунікацій віднесені до будівлі в цілому і потребують кваліфікованих зусиль та коштів для їх утримання у належному стані.

Саме в розвинених країнах світу кондомініуми та управління будинками – це важлива і ефективна основа вирішення усіх проблем надання житлово-комунальних послуг та житлової проблеми загалом. А кондомініуми є природними елементами ринкових відносин у сфері ЖКГ.

Нам у спадок в Україні від періоду СРСР залишилась фактично невідв'язаною проблема ефективного власника багатоквартирного будинку. Більшість мешканців квартир уже давно стали власниками своїх помешкань, але аж ніяк не будинків, які формально перебувають у власності територіальних громад. А фактично – функція обслуговування і управління цією власністю в частині місць загального користування, прибудинкових територій, надання житлово-комунальних послуг (включаючи послуги з ремонту приміщення будівель і споруд) монопольно перебувають в руках житлово-експлуатаційних організацій.

Подібна ситуація рівнозначна відсутності ефективного і відповідального власника будинків, що є повним нонсенсом для будь-якого майна у сфері ринкової економіки. І цей «нонсенс» продовжується уже більше 15 років в Україні! Він вигідний виключно тим колам у місцевих владах та житлово-експлуатаційних організаціях (незалежно від форм їх власності), які паразитують як на коштах зібраних за житлово-комунальні послуги вкрай низької якості, так і на дотаціях з бюджетів різних рівнів.

Єдиним і перевіреним світовою практикою виходом з цієї катастрофічної ситуації є масове і безумовне створення ОСББ в усіх без винятку будинках міст, селищ і сіл, в яких більшість мешканців є власниками своїх квартир.

Головна функція ОСББ – створити ефективний інституційний механізм для володіння, користування і управління спільним майном – будинком. Але в Україні за останні 15-18 років сформувались бар'єри чинники, які відлякують людей від створення ОСББ. Спробуємо узагальнити ці перешкоди і бар'єри:

- недосконала і суперечлива законодавчо-нормативна база з проблематики ОСББ, незважаючи на оновлення Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»;
- відсутність у людей досвіду створення та організації діяльності такої специфічної інституції як ОСББ;
- низький рівень довіри до будь-якої влади та її намірів;
- брак інформації про переваги та позитивний досвід діяльності ОСББ;

- стійкі прояви ментальності радянського типу, пов'язані з психологією утримання за рахунок держави;
- низький рівень платоспроможності переважної частини мешканців з урахуванням необхідності регулярних сплатків на поточний і капітальний ремонт будинку;
- страх перед зайвими клопотами та відповідальністю за будинок як власне майно;
- незадовільний стан будинків та підвідних і внутрібудинкових інженерних мереж;
- відсутність у новостворюваних ОСББ досвіду і знань для управління будинком, включаючи організаційно-правові питання та утримання будинку і прибудинкових територій;
- відсутність ефективних і доступних державних і місцевих програм підтримки та пільг для стимулювання утворення ОСББ;
- законодавча нерегульованість багатьох проблем утворення і діяльності ОСББ (зокрема, щодо передачі будинків та прибудинкових територій на баланс ОСББ);

На завершення цього підрозділу додамо: **альтернативи створенню ОСББ просто не існує!** Шлях до комфортного житла, що є однією із найголовніших складових достойного рівня і якості життя, лежить саме через цю, перевірену зарубіжною практикою інституцією. Тому зволікати з утворенням ОСББ – це значить все більше наблизитись до небезпек і загроз комунальної катастрофи.

Поради

- Депутатам місцевих рад доцільно прослідковувати, щоб програми системної підтримки утворення ОСББ зайняли центральне місце у місцевій Програмі реформування ЖКГ.
- Системна підтримка утворення та організації діяльності ОСББ включає: вивчення і аналіз місцевої проблематики; створення у виконкому ради підрозділу з повноваженнями і обов'язками організації заходів та підготовки місцевих нормативних актів та рішень сесій ради щодо підтримки утворення ОСББ; організація семінарів, навчань і тренінгів з мешканцями і активістами НУО; підготовка і видання інформаційних і методичних матеріалів; вирішення на місцевому рівні окремих слабо врегульованих питань (передача ОСББ земель прибудинкових територій, допомога з місцевого бюджету проведення ремонту будинків ОСББ тощо).
- Для популяризації і підтримки створення ОСББ варто організувати конкурси на кращі об'єднання з виділенням коштів з місцевого бюджету переможцям, а також – створювати дорадчі ради при міському голові, використовувати можливості ЗМІ та інші форми залучення громадськості. За останні роки немало можливостей у сфері підтримки створення ОСББ надають міжнародні фонди технічної допомоги, за умовами яких доцільно оформляти грантові заявки. Кращі практики утворення і діяльності ОСББ в Україні все частіше публікує Асоціація міст України.
- Депутатам місцевих рад доцільно брати найактивнішу участь у створенні місцевих осередків Всеукраїнської громадської організації «Спілка власників житла України», а також – поширювати газету цієї організації «Твоє житло» серед мешканців створюваних і діючих ОСББ. З появою цієї НУО інтереси мешканців і ОСББ представлені у неспотвореному виді перед урядовими структурами і Верховною Радою України.

Перелік питань для самоперевірки по темі IX

1. Якими законодавчо-нормативними актами регулюється надання житлово-комунальних послуг?

2. *Які види послуг входять у поняття житлово-комунальні послуги?*
3. *Які показники та індикатори якості житлово-комунальних послуг слід обрати при їх моніторингу?*
4. *В чому сутність місцевої програми реформування ЖКГ?*
5. *Які питання і проблеми слід відобразити у місцевій програмі реформування ЖКГ?*
6. *Які форми власності у житловому фонді?*
7. *Що лежить в основі утворення ОСББ?*
8. *В чому сутність місцевих програм підтримки ОСББ?*

Перелік питань для самостійного опрацювання по темі IX

1. *Особливості створення, діяльності і контролю комунальних підприємств, заснованих місцевою радою.*
2. *Повноваження виконкому в реалізації власних повноважень місцевої ради.*
3. *Формування політики енергоощадності і енергоефективності місцевої ради.*

Тема X. Співпраця з інституціями громадянського суспільства і мас-медіа, участь у заходах прямої демократії та формування позитивного іміджу

10.1. Чому депутатам місцевої ради важливо співпрацювати з організаціями громадянського суспільства?

В соціумі України окремими політиками давно поширюється думка, що для блага – українського народу важливо вирішити головну проблему – вибудувати міцну економіку, яка забезпечить добробут людей. При цьому іде постійне насаджування в голови людей через ЗМІ на підтримку правильності цієї тези – обґрунтування необхідності створення ефективної вертикалі влади та простору дій і повноважень для державних інституцій і центральних органів влади. З відповідними обмеженнями і застереженнями щодо «невчасності» у період зміцнення і реформ економіки розбудовувати громадянське суспільство, місцеву демократію та її владний конституційний компонент – місцеве самоврядування.

Це не тільки хибна теза та недалекоглядна політика, це шкідлива і небезпечна тенденція як для розбудови демократичної державності, так і для відкритої ринкової економіки. Адже ринкова економіка насправді потребує як спроможного і дієздатного місцевого самоврядування, так і розвиненого громадянського суспільства. Окрім того, зміни в економічній сфері неможливі і не потрібні самі по собі – вони необхідні і важливі для покращення нашого повсякденного життя та міжлюдських і суспільних стосунків. Для цих стосунків людство виробило **фундаментальні цінності суспільства**: громадянську гідність і права людини, суспільну мораль; свободу слова та сумління; високий рівень освіти і культури; дбайливе відношення до свого і суспільного здоров'я; екологічну культуру у відношенні до природного оточення і довкілля; турботу про потребуючих соціального захисту і допомоги тощо.

Депутатам місцевих рад особливо важливо знати про сутність і місію громадянського суспільства в становленні і розвитку демократичної держави. Адже і місцеве самоврядування, і громадянське суспільство є взаємопов'язаними, взаємообумовленими та головними органічними елементами держави справжньої демократії і народовладдя, до якої начебто прямує й Україна.

Громадянське суспільство – це сфера самоврядування громадян, яка формується і діє **незалежно** від держави та її інституцій шляхом створення неурядових організацій (НУО) та повсякденних відносин між людьми. НУО в їх різноманітності сфер діяльності та інтересів, тих чи інших організаційно-правових форм, в територіальній охопленості, чисельності та регіональному розподілі і складають більш чи менш розвинуту **структуру** громадянського суспільства.

Метою організацій громадянського суспільства є спільні дії, спрямовані на представлення, просування або захист власних, приватних, і разом з тим колективних та суспільних інтересів у спосіб, що не порушує законодавство, та є підзвітним суспільству.

В широкому розумінні громадянське суспільство – це структурований повсякденний громадський самоактивізм. До нього відносяться як офіційно зареєстровані НУО, так і різноманітні **незареєстровані тимчасові колективні ініціативи**, в які об'єднуються громадяни та НУО (коаліції, консорціуми, альянси, мережі тощо).

В усіх сучасних розвинутих демократичних країнах громадянське суспільство існує як постійно вдосконалювана традиція політичної культури і вкорінений спосіб повсякденної самоорганізації громадського життя.

Громадянське суспільство є структурованою основою демократичного суспільства. Відповідно демократичне суспільство – це насамперед розвинуте громадянське суспільство, яке існує, розвивається та занепадає разом з розвитком чи занепадом демократії.

Європейські розвинуті громадянські суспільства у своїй діяльності спираються на міцний фундамент права, основою якого є захист прав людини і верховенство права. Основою гідного і захищеного у правах громадянина та існування й розвитку громадянського суспільства є всебічне визнання та державний захист невід'ємних прав людини відповідно до міжнародних документів, визнаних і державою Україна: Міжнародний білль про права людини та Загальна декларація прав людини (1948 р.); Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1976 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1976 р.); Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.)

Чому депутатам місцевих рад та ОМС вкрай важливо дієво і ефективно співпрацювати з громадськими організаціями, зокрема, та всіляко підтримувати розвиток громадянського суспільства в Україні, загалом?

По-перше, організації громадянського суспільства формуються і діють в територіальних громадах – тих самих громадах, які обирають і органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. НУО суттєво розширюють і урізноманітнюють сферу суспільного життя в громадах з таких напрямків, які не в спроможності охопити ОМС (права людини; гендерні можливості; розвиток культур національних меншин; об'єднання за професійними, творчими і мистецькими інтересами; добродійна діяльність; бізнес-асоціації; розвиткові, наукові та інноваційні НУО; дитячі, молодіжні, сімейні НУО; спортивні, фізкультурні і оздоровчо-рекреаційні об'єднання; спілки і товариства ветеранів та учасники воєн; об'єднання інвалідів тощо).

По-друге, практичне досягнення принципів соціальної справедливості, які декларуються на виборах до органів місцевого самоврядування всіх рівнів, може бути досягнуто виключно шляхом безпосередньої і масової участі представників НУО як найбільш активних виразників інтересів громади у **виробленні і прийнятті рішень та контролі** як за їх виконанням, так і за розподілом та використанням ОМС належних територіальним громадам ресурсів – бюджетних коштів, комунального майна, земельних ділянок, субвенцій і дотацій з державного бюджету тощо.

По-третє, саме через НУО місцева рада може якнайповніше та найширше залучати представників різних секторів територіальної громади до розгляду і вирішення важливих питань життєдіяльності міста, селища, села та вдосконалювати форми діалогу з мешканцями громади (місцеві референдуми; громадські слухання; обговорення проектів Стратегій, реформ і програм розвитку, генеральних планів тощо).

По-четверте, місцеві ради в особі і депутатів, і міського (селищного, сільського) голови мають регулярно звітувати перед мешканцями територіальної громади про виконання взятих на себе обов'язків і повноважень, а практично це найкраще здійснювати перед активною частиною громади, яку представляють організації громадянського суспільства, включаючи й НУО.

По-п'яте, на нинішньому етапі суспільного розвитку України саме місцеве самоврядування є тією гілкою конституційної влади, яка і зацікавлена, і спроможна ще підтримати становлення громадянського суспільства. Це відбувається в державі, яка декларативно проголосила курс на розбудову демократії та на практиці впродовж багатьох років нічого не робить в напрямку створення умов для повноцінного розвитку громадянського суспільства. Жодна з провідних політичних сил в історії незалежної України досі не запропонувала послідовної стратегії розвитку громадянського суспільства як фундамента побудови демократії. І це не що інше як діагноз авторитарної хвороби страху перед демократією. Це – ще й критерій для будь-якої політичної сили і влади.

Отже, надії і сподівання громадянського суспільства, яке поступово зводиться на ноги і зміцнюється в Україні у співпраці з місцевим самоврядуванням, не повинні згасати. І хто, як не депутати місцевих рад, можуть справдити ці надії?

Поради

- *Обов'язково довідайтесь з офіційних джерел про те, скільки громадських і благодійних організацій зареєстровано у вашому місті (селищі, селі) та які напрямки діяльності вони представляють. Як правило, лише деяка частина з них мають задовільні умови для зібрань та повсякденної роботи (офіси та офісна техніка і засоби зв'язку; стабільні джерела доходів для статутної діяльності; участь у неприбутковій діяльності, грантових проектах та поширенні інформації у ЗМІ тощо). Доцільно порівняти кількість зареєстрованих та реально діючих НУО включано із їх структурою та напрямками діяльності. Одержавні дані складають важливу характеристику т.зв. **профілю громади**.*
- *Вивчіть питання традицій, форм і методів співпраці вашої місцевої ради з громадськими і благодійними організаціями. Це можуть бути громадські ради, дорадчі комітети, бізнес-ради, радники міського голови на громадських засадах і на постійній основі, члени виконкому ради тощо. Як вони залучені до вироблення і прийняття рішень у вашій місцевій раді та контролю за їх виконанням? Як часто вони залучаються до організації та проведення круглих столів, семінарів, прес-конференцій, громадських слухань?*
- *Проаналізуйте, в якій формі та в яких обсягах ваша місцева рада підтримує діяльність хоча б частини громадських організацій (соціального, ветеранського, дитячо-молодіжного, розвитку сім'ї, мистецького та ін.) спрямування? Чи розглядаються ці питання на пленарних засіданнях ради? В деяких місцевих радах є практика підтримки окремих НУО за рахунок : пільгової оренди для офісних приміщень; залучення НУО до виконання частини завдань і проектів в міських програмах, що фінансуються з місцевого бюджету; підтримки частини витрат статутної діяльності НУО з місцевого бюджету тощо.*
- *На основі проведеного аналізу та зустрічей з мешканцями визначте, громадських організацій яких напрямків, на ваш погляд, в територіальній громаді **не вистачає**? Допоможіть лідерам громади сформулювати ініціативні групи по створенню та реєстрації нових НУО, не виключаючи й можливості власної участі у новостворюваних громадських організаціях та в їх керівних органах. Це суттєво доповнить ваші депутатські можливості участі у суспільному житті громади, а також – відкриє шлях до участі НУО у різноманітних програмах міжнародної технічної допомоги.*
- *Часто в НУО, що доволі тривалий період проводять свою діяльність у місті, зосереджений потужний інтелектуальний експертний потенціал який з різних причин недостатній або просто відсутній в підрозділах виконкому ради. Найчастіше це стосується питань: збереження історико-культурної спадщини; розвитку мистецтва і культури; археології і етнокультури; екології і охорони природи; ландшафтного дизайну і озеленення; енергоощадності і енергоефективності; розвитку туризму і рекреації; профілактики захворювань і пропаганди здорового способу життя; організації фестивалів та інших масових заходів; розвитку культури і мови національних меншин та багатьох інших видів діяльності, де проявляється громадська активність. Депутатам доцільно вдосконалити форми залучення експертного потенціалу НУО до вирішення проблем розвитку громади, не забуваючи і про публічне відзначення роботи експертів. Один із варіантів – громадські експертні ради, дорадчі комітети по галузям тощо.*
- *Проаналізуйте, чи існують у вашому місті (селищі, селі) та районі, області незалежні ЗМІ, які формують та оприлюднюють громадську думку? Чи може заснована вашою місцевою радою газета систематично розміщувати матеріали від представників НУО та громадян з альтернативними чи критичними поглядами і оцінками роботи депутатів, виконкому та міського голови?*

- *Проведений вами аналіз та отриману інформацію узагальніть і систематизуйте. Навіть в умовах недосконалого законодавства та відсутності державної стратегії підтримки розвитку громадянського суспільства ви, напевно, помітите, наскільки багатогранною і потрібною для людей є співпраця місцевого самоврядування і громадських організацій. Використайте ваш аналіз для розширення, поглиблення і урізноманітнення такої співпраці.*
- *Пам'ятаймо: громадянське суспільство не може бути побудоване кимось (державою, місцевим самоврядуванням) для громадян. Навпаки – самі громадяни (і лише громадяни!) є активними і вмотивованими учасниками побудови громадянського суспільства. Не виключаючи й громадян – депутатів місцевих рад, які мають унікальну можливість поєднувати активну громадянську роботу в НУО з виконанням депутатських обов'язків. Отримання при цьому синергетичного ефекту в інтересах громади – гарантовано.*

10.2. В яких умовах розвитку, правового визнання та захисту доводиться працювати організаціям громадянського суспільства в Україні?

До 1987-1989 р.р. на території України діяли організації громадянського суспільства у формах підзвітних державі об'єднань громадян, чия самоорганізація максимально контролювалася структурами тоталітарної держави. З особливою ретельністю контролювались організації, які могли стати осередками вільнодумства, вивчення основ західної демократії, поширення ідей національно-державного відродження та незаідеологізованого розвитку літератури, мистецтва і культури.

Спотвореність і обмеженість форм і змісту діяльності громадських організацій за радянської доби стали причиною того, що навіть паростки істинного громадянського суспільства з величезними труднощами пробивали собі дорогу крізь суцільні завали тоталітаризму.

Реформи, що почалися в СРСР з 1985 р., серед іншого, були спрямовані і на формування передумов громадянського суспільства як об'єктивного чинника демократизації. Після здобуття Україною у 1991 році незалежності процес приватизації державної власності теоретично мав сприяти становленню середнього класу – основи для розвитку держави з ринковою економікою та громадянським суспільством. Проте в реальності більша частина власності залишилася в руках нової бюрократії та кланових груп, які перемістили центри прийняття рішень у президентські структури, убезпечивши себе таким чином від суспільного контролю. В цей початковий період розвитку відносини між державою та громадянами розвивались на ґрунті удаваного демократизму. Подібний розвиток подій став наслідком як несформованості стійких груп інтересів громадян, так і небажанням керівних еліт виробити нові і однакові «правила гри», обов'язкові для всіх суспільних груп, зокрема й для себе.

У сфері економіки реалізація ідей індивідуальної свободи, як основи формування громадянських відносин і громадянського суспільства, набула антисоціальних і навіть криміналізованих форм. При цьому більшість населення не змогла долучитися до активної економічної діяльності, втратила грошові заощадження. Це стало ще одним бар'єром у становленні зрілого громадянина України з невід'ємними правами і обов'язками. Громадянина, який природно був би зацікавлений у становленні громадянського суспільства.

На шляху до формування в Україні громадянського суспільства існували і діють донині й інші **перешкоди та бар'єри**:

- Стійкі стереотипи та система цінностей, сформовані за тоталітарного режиму, що є несумісним з самими основами громадянського суспільства.
- Психологічний дискомфорт для значної кількості мешканців, пов'язаний з появою у повсякденному житті приватної власності, нерівності доходів, конкуренції і ринкових

відносин - з однієї сторони, та корупції, тіньової економіки, владного тиску чиновників, неможливості знайти судовий захист – з іншої сторони; в результаті утвердження універсальних цінностей економічної свободи і демократії не лише ускладнилось помилками «реформаторів» та зневірою людей, а й спричинило різке зубожіння народу, підірвавши цим самим і основи процесу створення громадянського суспільства.

- Відсутність необхідного рівня довіри між людьми та надмірна політизація суспільних відносин не сприяють підвищенню надійності соціальних зв'язків у громадах та накопиченню соціального капіталу для творення сучасних економічних, соціальних культурологічних і політичних організацій громадянського суспільства.

Окремо варто охарактеризувати відносини держави і громадянського суспільства, яке попри всі труднощі і перепони все ж поступово формується в Україні. При цьому, формується скоріше всупереч вкрай слабкій і непослідовній державній політиці, аніж завдяки їй.

За весь період незалежності України поняття громадянського суспільства та його розбудови, без яких абсолютно неможливі будь-які демократичні реформи, так і не знайшли відображення і програмних і законодавчо-нормативних документах урядів, президентів, парламентів різних скликань та більшості політичних партій. Захищаючи свої закриті корпоративні інтереси, владні політичні еліти в цих питаннях навіть не робили спроби до системного рівноправного і відкритого діалогу з громадянами і громадськими організаціями своєї країни. Зате провідні політичні клани знайшли заміник діалогу з громадянським суспільством та найбільш активним громадськими організаціями України, яких нараховується кілька тисяч. Цей заміник – активний **політичний популізм**.

Сутність і небезпека політичного популізму полягає в тому, що він свідомо оминає реальні інтереси інституцій громадянського суспільства, які є найбільш представницькими виразниками й інтересів великих соціальних груп. Політичні популісти апелюють до народу і абстрактного громадянина, обіцяючи кожному окремо й водночас усім разом. Владні чи опозиційні популісти не зустрічаються з дієвими асоціаціями, професійними громадськими організаціями та їх всеукраїнськими мережами, щоб виявити реальні суспільні інтереси, запити і проблеми. Їх лідери і речники воліють вести «діалог» з громадянським суспільством під час телешоу чи виборчих кампаній з екранів телевізорів в контрольованих ними ж телестудіях чи зі сторінок належним їм газетних видань. На цих же телевізійних ток-шоу участь громадян і НУО у прийнятті важливих державних рішень та контролі за розподілом і використанням коштів державного бюджету замінюється пустими та без жодних наслідків взаємними звинуваченнями у корупції.

Зауважимо, що подібна технологія політичного популізму уже тривалий час застосовується і до вирішення проблем реформ у сферах місцевого самоврядування і територіальної державної влади. При цьому свідомо оминаються та ігноруються ті узагальнення, експертні оцінки, звернення, які від імені сотень ОМС міст, селищ і сіл надає органам центральної влади Асоціація міст України впродовж багатьох років.

Було б дивним, якби описаному рівню відносин держави і організацій громадянського суспільства не відповідала і повна занедбаність та слабкість правових засад діяльності «третього сектора» в Україні. Ось лише кілька узагальнень:

1. Чинний і вкрай застарілий Закон України «Про об'єднання громадян» - визнаний Європейським судом з прав людини таким, що порушує Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод.
2. Утворення і діяльність благодійних організацій в Україні залишається найбільш складною проблемою серед НУО (правовий статус благодійних фондів і установ; волонтерська і меценатська діяльність; публічний збір пожертвувань; благодійні лотереї тощо).

3. Доступ представників НУО до публічної інформації без достатніх правових підстав обмежується органами влади.
4. Конституційні свободи мирних зібрань часто обмежуються рішеннями ОМС, а відповідний закон досі не прийнято.
5. Інституції громадянського суспільства не мають права на оскарження нормативних актів від власного імені. Не врегульовано питання колективних судових позовів до органів державної влади.
6. Інституції громадянського суспільства істотно обмежені в наданні соціальних послуг (тоді як органи державної влади та ОМС не мають для цього достатніх кадрових і методичних ресурсів і можливостей).
7. Державне фінансування інституцій громадянського суспільства по виконанню ними робіт і наданню послуг є непрозорим, неконкурентним і низьким за обсягами.
8. Не врегульовано питання участі інституцій громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень розвитку територій (стратегічне, просторове і земельне планування; розміщення крупних будівель та об'єктів інфраструктури; охорона природи та об'єктів культурної спадщини тощо).
9. Виключно низький рівень знань і навичок державних службовців та посадових осіб ОМС по взаємодії з інституціями громадянського суспільства; утворювані з їх участю дорадчо-консультаційні структури в органах територіальної державної влади та ОМС формальні і часто діють неефективно або ж просто не працюють.
10. Інститут громадянського суспільства не представлений в навчальних програмах загальноосвітніх шкіл та вищої школи, а також – у програмах перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб ОМС.

Описана картина була б істотно неповною, якби до неї не додавались ті проблеми, які створюються внаслідок фактичної відсутності вільних ЗМІ в Україні та відповідної слабкості мас-медіа як вартових демократії і рупора цінностей та діяльності громадянського суспільства. Триваюче вже багато років невирішення проблеми створення в Україні незалежного телеканалу суспільного (громадського) мовлення ще більше посилює відчуження державної влади від громадян та організацій громадянського суспільства.

Поради

- *Враховуючи системне поле проблем правового забезпечення та захисту діяльності інституцій громадянського суспільства в Україні на сучасному етапі, разом з колегами-депутатами та керівництвом місцевої ради проаналізуйте весь комплекс зв'язків та співпраці з НУО вашого міста, селища, села. Ви обов'язково віднайдете можливості вдосконалення, розширення і поглиблення цього комплексу. Особливу увагу зверніть на закріплення нових можливостей і повноважень НУО в нормативних актах, які приймаються на рівні місцевої ради (наприклад: Статуті територіальної громади; Положенні про громадські слухання, про структурні підрозділи ради тощо).*
- *Проаналізуйте практику залучення НУО до вирішення місцевих проблем та вироблення рішень місцевою радою за останні 3-5 років. Запропонуйте кращі і результативні практики співпраці трансформувати у нормативні акти чи управлінські рішення вашої місцевої ради.*
- *Пам'ятаймо, взаємне відстоювання інтересів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства є однією з найважливіших передумов розвитку України в напрямку справжньої демократії і народовладдя.*

Наша роз'єднаність дозволить певним силам спрямувати суспільний розвиток України в іншому напрямку.

10.3. Як найбільш ефективно організовувати свою співпрацю з громадськими організаціями?

Депутатам місцевих рад в питаннях практичної співпраці з організаціями громадянського суспільства варто виходити з необхідності дотримання певної **системи принципів**. Ці принципи обумовлені суттєво різною суспільною природою місцевого самоврядування, яке представляють депутати місцевих рад, та громадських організацій, які представляють громадяни, що заснували чи проводять свою діяльність в НУО. Тут немає підстав і причин для порівняння чи встановлення якихось ієрархічних зв'язків та підпорядкованості, бо їх не існує.

Отже, депутатам слід вибудувати співпрацю з громадськими організаціями на таких п'яти **принципах**:

- рівноправне і взаємовигідне **партнерство**;
- врахування і повага до **незалежності НУО**, яка може співпрацювати одночасно також і з іншим депутатами;
- пріоритетність **системного підходу, координованості та довго тривалості** у співробітництві;
- взаємне **представлення інтересів**: громадської організації – в місцевій раді, депутата – в певному секторі громади (взаємне лобіювання інтересів);
- взаємні **довіра, відкритість і прозорість** в питаннях, що стосуються сфери співпраці.

За умови дотримання цих головних принципів співпраці, у депутатській діяльності можна розраховувати на достатньо широке коло питань, за якими депутату може бути надана підтримка чи експертна інформація або експертне заключення з боку НУО та налагоджена співпраця:

- Проведення **дослідження громадської думки** (опитування, анкетування, інтерв'ю та ін..), що є достатньо сильним і дієвим інструментом та аргументом при підготовці, обговоренні і прийнятті рішень на постійній комісії, пленарному засіданні ради чи громадських слуханнях.
- Організація підготовки **громадських слухань чи зустрічей з виборцями або зборів за місцем проживання** з актуальних проблем життєдіяльності громади.
- Допомога в організації депутатам систематичного **прийому громадян** (включно приміщення, інформаційна підтримка, консультативна допомога під час прийому тощо).
- Участь депутат у **навчальних заходах**, які організовує та проводить НУО за напрямками та програмою своєї діяльності.
- Надання депутату систематичної корисної **інформації** зі сфери експертної діяльності НУО яка може бути використана як для підготовки проектів рішень місцевої ради, так і підвищення загального фахового рівня депутата.
- Професійне **розроблення проектів місцевого розвитку та грантових проектів** на конкурсні програми міжнародних фондів технічної допомоги та ЄС, національного конкурсу проектів для органів місцевого самоврядування, які втілюють проектні та інноваційні ідеї депутата з проблематики розвитку громади.
- **Волонтерство** членів НУО при організації і впровадженні окремих заходів і акцій, що проводяться за ініціативи депутат місцевої ради або групи депутатів (фракції).
- **Помічник депутата** – представник НУО, який добре розуміється в багатьох питаннях суспільної і громадсько-корисної діяльності та з мотивів поглиблення співпраці НУО і депутата проводить роботу в якості помічника-консультанта на громадських засадах.

Громадська організація у співпраці з депутатом місцевої ради теж розраховує на підтримку та лобіювання її інтересів і місцевій раді, а також – період організаціями і установами. Звісно, це не можуть бути особисті інтереси окремих представників НУО. Ось неповний перелік питань, які депутат може **лобіювати** в інтересах НУО, з якою співпрацює:

- Підготовка і просування в місцевій раді проектів рішень, які прямо або побіжно пов'язані з впровадженням результатів професійної чи творчої діяльності НУО.
- **Залучення представників НУО** до різноманітних утворених структур (дорадчі комітети, дорадчо-консультаційні ради, групи громадських експертів, моніторингові комітети тощо).
- Внесення **пропозицій і рекомендацій** місцевій раді по участі НУО у виконанні окремих завдань в цільових програмах розвитку громади за бюджетні кошти (до рівня обсягу коштів, що не потребують тендерних процедур), з врахуванням професійного і фахового рівня НУО.
- **Захист інтересів НУО** при вирішенні питання щодо надання приміщення в оренду або земельної ділянки для реалізації соціального проекту, пропонованого НУО.
- Підготовка листів підтримки і угод між НУО та місцевою радою щодо **спільної партнерської участі** у розробленні і виконанні грантових проектів конкурсних програм міжнародної технічної допомоги.

Таким чином, дотримання нововведених вище п'яти принципів взаємодії депутата місцевої ради і НУО можна розглядати як **необхідну умову** для їх плідної співпраці в інтересах громади. **Достатньою умовою**, очевидно, слід вважати вибір депутатом для співпраці НУО, яка володіє кваліфікованим і високопрофесійним людським ресурсом у сфері сталого розвитку громади.

Поради

- *У взаєминах та співпраці з громадою і організаціями громадянського суспільства як місцевій раді, так і кожному з депутатів слід уникати рецидивів стереотипу радянської доби, коли влада бралася «керувати» громадою чи НУО. Єдина можливість органів влади та її представників-депутатів у незалежній Україні – це залучення громадян і НУО до участі у суспільно-політичних процесах на умовах тісної співпраці.*
- *Вибір депутатом НУО для співпраці в інтересах громади залежить від багатьох факторів і передумов та передісторії попередніх відносин і взаємної проінформованості. Співробітництво формально може бути скріплене угодою. Все ж не забувайте про 5 принципів співпраці з НУО, які дозволяють більш широко використати перевагу кожної із сторін. Окрім того, намагайтесь обрати для співпраці НУО, яка вам більш зрозуміла по вашій професійній діяльності і освіті. І найголовніше – ніщо не заважає вам самим стати учасником (членом) обраної НУО!*
- *Для співпраці можна обрати і кілька НУО, а контакти з громадськими організаціями здійснювати в міру потреби, можливостей і часу. Звісно, це несистемна робота, але набагато краще, аніж зовсім не співпрацювати із НУО. Важливо, щоб все, що робиться, відповідало запитам та інтересам територіальної громади.*
- *Не піддаючи жодному сумніву наведені принципи співпраці з НУО, вам все ж необхідно враховувати індивідуальну специфіку та ресурсні можливості конкретної громадської організації з тим, щоб їх максимально використати у партнерському співробітництві з місцевою радою. При цьому варто особливо враховувати такі особливості НУО:*

- ✓ статус і територія поширення діяльності (міжнародна, національна, регіональна, місцева);
- ✓ участь у мережевих об'єднаннях НУО та цілі створення мережі;
- ✓ експертний потенціал та досвід попередньої громадської і проектної діяльності;
- ✓ можливі форми участі у співпраці з місцевою радою та інтереси НУО;
- ✓ можливості поширення інформації про громаду та посередництва з потенційними інвесторами, грантодавцями тощо.

Відповідно і НУО має отримати від вас максимум достовірної інформації про місцеву раду, місто, селище чи село для використання при спілкуванні з потенційними інвесторами.

10.4. Як забезпечувати механізми та долучатись до заходів і дій прямої демократії у громаді?

В чинному законодавстві та Конституції України закріплені різні форми народовладдя, які можливі до здійснення. Народовладдя в Україні відбувається як безпосередньо (**пряма демократія**), так і через органи державної влади та ОМС (**представницька демократія**).

Під безпосередньою (прямою) демократією розуміють ініціативу народу в управління державою, його пряме волевиявлення при розробленні і прийнятті державних рішень, а також - пряму участь у реалізації цих рішень та здійсненні народного контролю.

Складовими механізму безпосереднього здійснення влади народом є такі конституційні права:

- брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах;
- вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та ОМС;
- направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, ОМС та посадових і службових осіб цих органів;
- на свободу об'єднання у політичній партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів;
- збиратися мирно, без зброї і проводити збори мітинги, походи й демонстрації.

Наведений перелік закріплених у Конституції України проявів безпосередньої демократії не є вичерпним. Він охоплює й інші форми народовладдя – імперативним мандат (накази виборців, звітність депутатів перед виборцями, право відкликання депутатів), народний контроль над процесом виборів до влади будь-якого рівня чи референдуму, обговорення найважливіших законопроектів і проектів рішень місцевих рад.

Депутатам місцевих рад найчастіше доводиться зіштовхуватись з тими формами народного волевиявлення, які можуть бути використані територіальними громадами для вирішення місцевих проблем, а саме:

- місцевий референдум;
- загальні збори за місцем проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання;
- органи самоорганізації населення;
- мирні зібрання.

Важливо! Навіть закріплення у Конституції та Законах України тієї чи іншої форми народовладдя **не гарантує її використання у практиці**. Однією з причин такого явища є відсутність організаційно-правових рамок, які б регламентували та легітимізували конкретні

форми прямої демократії та убезпечували б їх від викривлення і спотворення уже на рівні місцевих рад та посадових осіб ОМС. Зокрема міських, селищних чи сільських голів, які мають доволі широке коло повноважень, але в жодному з них немає й натяку на можливість впливу на конституційні права громадян щодо прояву безпосередньої демократії. І вже зовсім нелогічно, якщо б у викривленні чи спотворенні форм прямої демократії громади приймали участь депутати місцевих рад (також обрані цією громадою), приймаючи незаконні рішення на сесіях засідань ради.

Отже, яким чином в місцевій раді може відбутися як регламентація і легітимізація конкретних форм прямої демократії, так і убезпечення їх від викривлення і спотворення? Такі можливості надає **Статут територіальної громади** – систематизоване зведення принципів, норм і правил, що встановлюють порядок та процедури здійснення місцевого самоврядування на території юрисдикції громади в межах Конституції та законів України (про розроблення, збалансованість і прийняття Статуту йдеться в розділі 1.8.).

Справді, незважаючи на конституційно-законодавче закріплення форм народовладдя, законодавець не деталізував формат і процедури їх практичного здійснення, залишивши ці питання на розсуд місцевої ради. Це є конкретним проявом поваги і довір'я України як держави до інституту місцевого самоврядування та до кожної територіальної громади, яка через обраний нею представницький ОМС має можливість закріпити і деталізувати в Статуті територіальної громади свою специфіку і традиції як щодо механізму проявів форм народовладдя, так і до інших питань здійснення місцевої демократії.

Депутатам місцевої ради слід пам'ятати, що Статут територіальної громади має **найвищу юридичну силу** відносно актів, які приймаються в системі місцевого самоврядування громади (за винятком рішень, прийнятих місцевим референдумом). Це своєрідна конституція територіальної громади, яка обов'язкова для виконання всіма посадовими особами, депутатами ОМС та міським, селищним, сільським головою. В тому числі і новою командою місцевої ради, яка утворилась після чергових місцевих виборів. І це означає, що якщо, до прикладу, в Статуті відображено, як здійснюються громадські слухання чи мешканцями громади отримуються копії ухвалених рішень та проводиться їх оприлюднення, то жодні усні чи письмові розпорядження та резолюції посадових осіб ОМС, які не відповідають положенням і нормам Статуту територіальної громади, не мають юридичної сили. Більше того, такі розпорядження можуть бути на цій підставі оскаржені в суді.

Власне Статут територіальної громади має чітко регламентувати і легітимізувати принцип «влада для народу», який окремим посадовцями і навіть депутатами сприймається з точністю до навпаки – «народ для влади». Звідси й витікає необхідність посиленої уваги депутатів місцевої ради до змісту положень і норм Статуту територіальної громади – особливо в частині прояву форм прямої демократії.

Питання **участі депутатів** місцевої ради у заходах і акціях прямої демократії виглядає риторичним. Як мінімум тому, що депутат також є громадянином і мешканцем даної територіальної громади. Як максимум – депутату виявлено високу довіру представляти і захищати інтереси територіальної громади, а прояви прямої демократії завжди спрямовані на вираження та захист таких інтересів.

Не виключно, що в певних конфліктних і дискусійних питаннях депутат місцевої ради може мати свою думку і переконання, підтримувати консолідовану позицію своєї депутатської фракції чи груп стосовно вирішення проблеми, яка стала причиною заходу прямої демократії. Та в будь-якому разі ні позиція, ні дії депутата місцевої ради не можуть бути байдужими і відстороненими. І ще гірше – бути в явному протиріччі з інтересами територіальної громади. Сутність цих інтересів і проявляється безпосередньо під час заходів прямої демократії – на громадських слуханнях; на загальних зборах мешканців; під час

мирних зібрань; у проявах місцевих ініціатив; в роботі органів самоорганізації населення; під час виборів та на місцевому референдумі; при зверненнях громадян у місцеву раду тощо.

Поради

- *Проаналізуйте ті розділи Статуту територіальної громади, в яких регламентовані й легітимізовані положення і норми щодо можливостей і механізмів використання мешканцями громади форм прямої демократії. Разом з колегами – депутатами, секретарем місцевої ради та міським (селищним, сільським) головою поставте собі чітке завдання – вдосконалити ці положення і норми та передбачити їх максимальне розширення і уникнення двозначності у трактуванні механізмів і процедур їх реалізації. Для вдосконалення проведіть аналіз практики використання форм прямої демократії у громаді за останні 3-5 років. Разом з активними НУО ініціюйте громадські слухання з питання внесення змін до Статуту територіальної громади.*
- *Не уникайте прямої чи опосередкованої участі у заходах чи акціях прямої демократії та зустрічей з учасниками цих заходів. Вносьте питання щодо аналізу причин та вирішення місцевих проблем, які піднімають мешканці громади, в якості першочергових для розгляду на постійних комісіях та пленарних засіданнях ради, а також – на засіданнях депутатських фракцій і груп. Водночас будьте уважними щодо того, що окремі громадяни чи групи, осередки політичних партій можуть здійснювати акції і заходи політичного характеру або піднімати питання, які не є у компетенції вашої місцевої ради. Забезпечення реалізації такого права не означає, що місцева рада має реагувати своїми рішеннями на порушення питань мешканцями громади, які не є у компетенції місцевої ради.*

Водночас у депутатів місцевої ради в кожному з таких випадків є можливість розгляду і обговорення питання, що має загальнодержавне чи регіональне значення і порушується членами громади, та направлення відповідного колективного звернення органам регіональної чи центральної влади для реагування. В будь-якому випадку місцева влада та її депутати не можуть ігнорувати суспільні настрої та суспільні напруження, які є в територіальній громаді і виявляються через реалізацію форм прямої демократії.

10.5. Як налагодити співпрацю зі ЗМІ та формувати позитивний імідж?

Якщо ви як депутат місцевої ради відповідально і ефективно виконуєте свої обов'язки та сповна використовуєте надані вам права і повноваження в інтересах територіальної громади, то звідки мешканці можуть про це довідатись? Дослідження показують такий відсотковий розподіл можливого поширення інформації про вашу роботу: близько 1% - дізнаються з розповідей ваших колег-депутатів; не більше 3% - через розповіді тих мешканців, яким ви чимось допомогли або зробили щось корисне; до 50% - як сумарний результат поширення інформації через електронні і друковані ЗМІ, якщо вони вами були задіяні; від 20 до 50% - поширення інформації через т.зв. «вторинну хвилю», коли після повідомлень у ЗМІ інформація повторно переказується в середовищі громади..

Як бачимо, альтернативи вашій послідовній і постійній співпраці зі ЗМІ просто не існує! Якщо результатів вашої депутатської діяльності немає, то це рівнозначно відсутності цієї роботи!

Тому цілком хибною є позиція такої собі скромності та очікування типу «нехай люди скажуть». З іншої сторони, постійне інформування мешканців громади про свою депутатську роботу через ЗМІ має й ряд інших незаперечних **переваг та можливостей**:

- одночасно йде інформування і про місцеву раду, що зміцнює ступінь довіри мешканців до неї;
- потенційно створюється канал зворотного зв'язку через ЗМІ, адже мешканці можуть направити в редакцію листа чи зателефонувати, і навіть відсутність реакцій на інформацію в більшості випадків можна трактувати як її схвалення;
- публікація може викликати певний мультиплікативний ефект, коли мешканці сусідніх районів міста чи навіть інших міст (селищ, сіл) висловляться за те, щоб подібна проблема була розв'язана і у них;
- публікація може становити певний інтерес в якості цінної інновації і корисної практики вирішення конкретної проблеми розвитку міста (селища, села), отже, може потрапити до відповідних баз даних для використання в якості інформаційного ресурсу та впровадження;
- складаючи усі публікації чи тези виступів на радіо і телебаченні до купи, вам набагато простіше звітувати перед виборцями про свою депутатську роботу;
- готуючи публікацію, ви мимоволі змушені узагальнювати і аналізувати проблему, систематизувати кількісну і якісну інформацію про об'єкти і суб'єкти, пов'язані з публікацією; це є нічим іншим як аналізом, який може спричинити до генерування нових творчих ідей у вашій депутатській роботі.

На цьому можна і завершити переконувати вас у важливості і доцільності співпраці з мас-медіа. Але виникає наступне питання: **як це найкраще зробити на постійній основі?**

Звісно, варіантів відповідей є багато і всі вони залежать від багатьох чинників. При цьому у вас є вибір щодо двох крайніх випадків:

- ви повністю довіряєтесь журналістам і ЗМІ, інформуючи їх усно чи письмово про сутність акції (роботи, заходу, події тощо), яка має стати темою публікацій, або ж запрошуючи їх на цей захід чи місце події;
- ви самі повністю готуєте публікацію від свого імені, незважаючи на запрошення чи присутність журналістів.

Практика показує, що більшість депутатів місцевих рад обирають перший варіант, або використовують можливості обидвох варіантів для підготовки публікацій з допомогою журналіста (проміжний третій варіант). В будь-якому разі, якщо ви довірили журналісту необхідно переконатися, що він вірно опише проблему і розставить необхідні акценти. Адже журналіст не може бути глибоким фахівцем в усіх сферах і так само тонко відчувати сутність проблеми, як депутат місцевої ради, який погруз у її розв'язання. З іншої сторони, журналіст може з нових позицій і свіжого погляду описати дану проблему та значення для громади шляхів і способів її вирішення. І в цій справі, яка залежить від конкретних обставин і людського фактора, не може бути жодних рецептів.

Ваша публікація мала б поєднувати такі головні риси:

- була актуальною і своєчасною для мешканців громади (споживачів інформації);
- викликала інтерес і по змісту, і по формі;
- була не об'ємною і супроводжувалась ілюстрацією (фото, таблиця, діаграма тощо);
- по можливості була живою, містила коментарі судження зацікавлених людей;
- достовірно відображала вашу позицію і ваш вклад у вирішення проблем.

В той же час, потрібно уникати публікацій ради, публікацій, які характеризуються такими рисами:

- несуть в собі надмірну сенсаційність та містять неперевірену інформацію;
- порушують якимось чином законодавство про ЗМІ та подають особисту і приватну інформацію про людей без їх дозволу;

- містять критику і обвинувачення посадових осіб, засновані на неперевіреній інформації;
- є нудними і об'ємними як по змісту, так і по формі;
- містять надмірні похвали і відгуки на вашу адресу.

Подібні публікації можуть викликати певний інтерес у частини мешканців громади, однак загалом вони сприймаються людьми негативно. І напевно чи добре, що цей негатив хоч якимось чином буде пов'язаний з вашим іменем.

Співпраця зі ЗМІ передбачає, що ви добре засвоїте різні її форми та способи подачі інформації. Зокрема, можна виділити серед них найпоширеніші:

- **Участь у підготовці й наданні прес-конференції.** Порада: завчасно і реально підготуйте і розмістіть короткий виклад того, про що йтиметься, т.зв. **прес-реліз**, який за обсягом не має перевищувати одну сторінку; інші інформаційні матеріали роздайте на самій прес-конференції. Не забудьте про обмеженість часу прес-конференції та більшу його частину відведіть на запитання журналістів, при відповідях не забувайте дякувати за запитання.
- **Надання інтерв'ю.** Поради: до інтерв'ю потрібно ретельно готуватись і наперед знати тему, основні запитання, тривалість, місце проведення та час публікації чи ефіру (прямий чи в запису). В перелік питань підготовки входять і одяг, і мова, і стислість, інформативність та вдалість відповідей, і навіть - впевненість та настрій впродовж перебігу інтерв'ю.
- **Участь у круглих столах у присутності ЗМІ.** Поради: рекомендується підготуватись до заходу подібно до прес-конференції чи інтерв'ю. Не варто ні відсиджуватись, ані виявляти надмірну активність на круглому столі. Не беріть приклад з більшості народних депутатів, які часто виступають у телевізійних ток-шоу та проявляють відсутність і політичної, і загальноприйнятої культури та етики поведінки, перебиваючи один одного не відповідаючи на запитання, висуваючи взаємні бездоказові звинувачення.
- **Участь у циклах тематичних публікацій чи теле-радіопередач.** Поради: слідкуйте за тим, щоб кожен ваш виступ чи публікація були цікавими, змістовними і новими. Найпростішим способом перевірки таких якостей є незалежне опитування виборців. Якщо на це немає часу і можливостей, уявно поставте себе на місце читача чи глядача (слухача) ваших публікацій і виступів.
- **Інформування та публікації в електронних ЗМІ.** Сучасні варіанти поширення інформації в мережі Інтернет надають широкі можливості для оприлюднення інформації – від офіційного сайту місцевої ради або популярного місцевого сайту – до вашого особистого сайту, спеціально створеного для потреб депутатської діяльності. Поради: перш ніж братися за електронні ЗМІ, довідайтесь про відсоток регулярних користувачів всесвітньої вони у вашому місті (селищі, селі). Також не факт, що всі мережі постійно відслідковуватимуть саме ваші електронні публікації. Особливо, якщо вони й не здогадуються про їх існування. Тому електронне інформування – це серйозна і системна робота, яка потребує часу і зусиль. Враховуючи наведене, один з найоптимальніших варіантів для депутата – обрати для постійного інформування відомий і «фрозкучений» у вашому регіоні чи місті сайт.

Важливим для депутата місцевої ради є і вибір ЗМІ для співпраці та публікацій. Звісно, кращим варіантом є популярна чи місцева газета з відносно великим накладом. Ще краще, якщо ця характеристика поєднується з тим, що цей органі ЗМІ заснований вашою місцевою радою.

Більше проблем з пошуком ЗМІ виникає у депутатів сільських, селищних рад, де вибір часто обмежується газетою районної ради і держадміністрації. Отже, регулярність і постійність ваших публікацій для громади опиняється під загрозою.

Втім і для цього випадку є просте рішення. Нинішні технічні можливості комп'ютерної і офісної техніки дозволяють відносно просто і доволі економічно випускати щомісяця **інформаційний вісник (бюлетень)** вашої місцевої ради, який не потрібно реєструвати як орган ЗМІ – прийміть рішення пленарного засідання ради. Тираж у 500-1000 примірників формату А3 цілком достатній для інформування громади із середньою чисельністю 2,5-3 тисячі осіб. Залишається придумати вдалу назву для вісника, залучити до його дизайну і форматування здібну молодь, а також – забезпечити його безкоштовне поширення серед мешканців громади. При нинішньому рівні поширення центральних і регіональних газет у сільській місцевості, який часто наближається до нуля, успіх вашої інформаційного вісника місцевої ради перевершить усі сподівання. Тим більше, що в ньому висвітлюватимуться проблеми, якими живе громада.

Зауважимо, що багатьох регіонах України спостерігається позитивна тенденція заснування і періодичного випуску повноцінних сільських газет, засновником яких є місцева рада.

Важливим компонентом одночасно і діяльності депутата, і формування мешканців громади, і формування **позитивного іміджу** є безпосереднє спілкування з виборцями. Комунікації з громадою відбуваються як у різних формах виконання депутатських обов'язків (прийом виборців, зустрічі по місцю проживання, виконання доручень ради тощо) та участі у заходах прямої демократії (громадські слухання, збори громадян, діяльність органів самоорганізації населення та ін.), так і на масових заходах та в громадських місцях. Ваш позитивний імідж – те, як вас сприймають інші люди – залежатиме і від чинників, які супроводжують безпосереднє спілкування. Тому намагайтесь дотримуватись комплексу вимог до себе, своєї поведінки, одягу, етичних правил у спілкування з людьми, щоб постійно підтримувати позитивний імідж на належному рівні.

Поради

- *Важливо усвідомити, що ефективна співпраця зі ЗМІ можлива лише у тому випадку, коли вам є про що сказати людям про результати своєї депутатської діяльності. Отже, первинним і головним все ж є виконання депутатських обов'язків і наміченої програми роботи, тоді як мас-медіа є інструментами інформування і зворотного зв'язку з громадою.*
- *Не забувайте, що якщо з якихось об'єктивних чи суб'єктивних причин ви не в повній мірі використовуєте можливості співпраці зі ЗМІ у поточній роботі, то систематичний депутатський звіт (хоча б раз у рік) має бути опублікований обов'язково.*
- *При формуванні власного позитивного іміджу варто спрямувати свої зусилля одночасно і на підтримку іміджу вашої місцевої ради. Цьому питанню варто присвятити депутатський день у місцевій раді, засідання фракції і навіть засідання постійної комісії ради.*

Питання для самоперевірки по темі X

1. В чому чутність поняття громадянське суспільство та яка його структура?
2. Що спільного і в чому відрізняється організації громадянського суспільства?
3. Які проблеми правового статусу і визнання НУО існують в Україні?
4. На яких принципах слід будувати відносини НУО та місцевої ради?
5. Чим для депутата місцевої ради корисною є співпраця з НУО?
6. Що може лобювати депутат місцевої ради в інтересах НУО?
7. В якому документі громади і місцевої ради слід деталізувати механізми здійснення форм прямої демократії?
8. На чому ґрунтується ефективна співпраця зі ЗМІ?

Питання для самостійного опрацювання по темі X

1. *Правові основи діяльності організацій громадянського суспільства в Україні.*
2. *Як створити і зареєструвати громадську організацію?*
3. *Як створити і зареєструвати благодійний фонд?*
4. *Як заснувати засіб масової інформації?*
5. *Як створити і підтримувати роботу офіційного сайту місцевої ради?*

Тема XI. Вивчаємо європейський досвід організації демократичної, спроможної і ефективної місцевої влади

11.1. Якими є європейські принципи місцевого самоврядування?

Рішення Конституційного Суду України про відповідність вимогам Конституції законопроекту №3207-1, який мав на меті посилити місцеве самоврядування, дозволило Україні нарешті почати рухатись у бік норм європейського законодавства. Мова йшла про зміну повноважень рад, що мали трансформуватись у ради громад. Цього не сталося і донині.

15 жовтня 2005 року європейське співтовариство святкувало 20-річчя ратифікації Хартії про місцеве самоврядування. Європейська хартія розроблялася понад 15 років, і лише після того, як її текст схвалили 23 та ратифікували 5 держав – членів Ради Європи, цей документ набув чинності й став відкритим для підписання іншими європейськими країнами.

Однією з умов вступу України до Європейського Союзу є її членство у Раді Європи. У 1995 році наша держава стала 37 членом цієї організації. Під час вступу до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання щодо підписання та ратифікації одного з її основних документів – Європейської Хартії місцевого самоврядування. З моменту її підписання (15.07.1997) за специфічних суспільно-політичних умов наша країна повинна була розпочати процес впровадження європейської моделі місцевого самоврядування. Проте, прийняття Верховною Радою України 21 травня 1997 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” виявилось насправді перемогою державної виконавчої влади. У цьому законі був закріплений принцип „сильний мер – слабка рада”, що відповідало національно-державницькій концепції місцевого самоврядування. Вона розглядає її як складову частину виконавчої влади, що суперечить європейським принципам децентралізації влади. Окрім того, на регіональному (обласному) та мікро регіональному (районному) рівнях виконавча влада повністю закріплювалась за обласними і районними державними адміністраціями.

Це одразу зумовило тривалий конфлікт між Україною та Радою Європи. Нині наша держава дотримується тільки 20 норм першої частини Хартії, тобто виконує взяті на себе зобов'язання в мінімальному обсязі. Прикладом цьому може слугувати той факт, що опублікування офіційного Хартії в Україні відбулося лише у 2002 році. Як завжди, у таких випадках існують й характерні юридичні протиріччя. Так у Конституції України первинним суб'єктом здійснення місцевого самоврядування є територіальна громада. Проте, в українському законодавстві територіальна громада не має статусу юридичної особи, а тільки рада наділена цим правом. Тобто територіальна громада та її представники не здатні реально вирішувати місцеві справи під свою відповідальність і в інтересах громад мешканців.

Ніде чітко не передбачено право доступу виборців до проектів рішень рад та їх виконкомів. Внаслідок цього вплив громадськості на прийняття рішень суттєво обмежений через елементарну непоінформованість громадян. Відповідно в суспільстві формується негативне уявлення про роботу органів місцевого самоврядування. Постають проблеми подолання правового нігілізму серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, працівники більшості облдержадміністрацій, райдержадміністрацій та виконкомів місцевих рад взагалі не переймаються питанням доведення до громадян змісту рішень, прийнятих депутатами на сесіях відповідних рад. А це ставить під сумнів легітимність будь-яких рішень місцевої влади, не оприлюднених офіційно.

За підрахунками юристів, органи місцевого самоврядування України на основі 700 законів, які їх торкаються, відповідають майже за 1200 повноважень і їх кількість продовжує зростати. Питання про обсяг повноважень органів місцевого самоврядування визначає ступінь довіри держави до своїх громадян та обраних ними органів. Цим правом зловживали урядовці не лише за часів президентства Леоніда Кучми, цей процес триває й зараз. Існуюча

нині модель самоврядування унеможливило проведення власної місцевої політики та довгострокового муніципального планування на обласному та районному рівнях.

За бюджетним устроєм України місцеві бюджети входять до єдиної системи (єдність, повнота, достовірність, гласність, наочність), що суперечить принципам самостійності місцевого самоврядування і досі виходить із радянського досвіду підпорядкованості рад знизу догори за принципом „матрьошки”. Експерти визначають, що самостійність місцевих бюджетів України сьогодні є навіть меншою, ніж вона була за часів законодавства, яке діяло з грудня 1990 до червня 1995 року. За таких умов бюджети місцевого самоврядування міст районного значення, селищ і сіл на етапі формування, так і в процесі їх виконання залежать від рішень обласних і районних адміністрацій. А останні керуються не стільки економічними розрахунками, скільки розбіжностями у політичних поглядах їх керівників. У цій ситуації частина голів рад самоусунулася від процесу формування місцевих бюджетів. Її потерпають від цього, перш за все, громадяни. Міські і селищні ради мають величезні заборгованості за енергоносії, воду, постійні проблеми існують у комунальному господарстві. А для виконання радами делегованих повноважень постійно не вистачає грошей Державного бюджету України.

Фактично, нинішнє українське законодавство закріпило у системі місцевого самоврядування елементи старої радянської вертикалі влади, яка не стикується з принципами європейського демократичного управління. У чому ж полягає європейська відмінність децентралізації влади від існуючої в Україні пост-комуністичної моделі фактично державного самоврядування?

Згідно з класичною юридичною теорією, конституційна система держави є лише знаряддям реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Серед інструментів захисту цих прав особлива роль належить місцевому самоврядуванню, яке здійснюють територіальні громади та їх об'єднання стосовно питань місцевого розвитку.

Передісторією сучасного європейського самоврядування стало так зване "магдебурзьке право", яке успішно існувало й поширювалося у багатьох містах середньовічної Європи. Його першими носіями були німецькі колоністи – торговці та ремісники, які переселялися в землі східних держав на запрошення місцевих можновладців. Від них вони отримували права на свою міську або містечкову автономію, яку передавали у спадщину нащадкам. Це просування колоністів можна простежити й за поширенням німецького слова *die Erbe* ("спадщина") спочатку в чеських землях (*erb*), де королями були німецькі імператори, а потім й у Польщі (*herb*). Було магдебурзьке право навіть й у деяких українських містечках, які раніше входили до складу Польського та Угорського королівств. На території Російської імперії слово "герб" отримало пізніше зовсім інший зміст, з якого було вихолощено його правову основу, а залишено тільки зовнішній чинник – зображення місцевої символіки. Тут доречно нагадати, що в сучасній Україні органам місцевого самоврядування ніби-то дозволено мати власну символіку, але водночас вони не мають права користуватися нею у веденні власної документації, що є грубою юридичною помилкою і не відповідає європейським нормам.

Магдебургія була у середньовіччі юридичним закріпленням успіхів міщан у боротьбі з феодалами та магнатами за власну самостійність. Вона надавала місту право на самоуправу, власний суд з місцевих питань, право земельної і майнової власності в межах міста та звільнення від значної частини феодалських повинностей, які замінювалися правом міста регулювати місцеву торгівлю та ремісництво. Ці історико-духовні цінності європейської моделі самоврядування були закладені у статтях Європейської Хартії, ратифікованої й Україною більше 10 років тому.

Її реалізація в актах місцевого самоврядування має бути побудованою на чітких процедурах і методиках. Ці акти повинні відповідати таким критеріям:

- дотримання непорушності букви і духу Хартії, тобто вилучення з даного акту положень, які їй суперечать;
- забезпечення пріоритету положень Хартії над актами чинного законодавства;
- визначення на основі Хартії мети і завдань правового регулювання питань, з якими акт самоврядування пов'язує встановлення, припинення і зміну правовідносин;
- забезпечення відповідно до положень Хартії організаційного і політико-правового механізму та гарантії реалізації акту місцевого самоврядування;
- встановлення на підставі Хартії гарантій захисту прав суб'єктів правовідносин та підстав їх юридичної відповідальності;
- прийняття акту місцевого самоврядування через прозору процедуру та встановлення порядку набуття ним легітимності.

Поради

В Україні за останні роки з'явилося немало літератури, присвяченої темі членства нашої держави у Раді Європи і взятих на себе зобов'язань. Немало досліджень присвячено й історії розроблення унікального й універсального міжнародно-правового документа – Європейської Хартії місцевого самоврядування. Доцільно більш детально ознайомитись, як із текстом Хартії, так із повчальною історією її розроблення, прийняття та ратифікації країнами Європи.

11.2. Чим цінний для нас досвід реформ територіальної публічної влади у Словаччині і Польщі?

Необхідність стратегічного підходу

В Україні практично з перших років незалежності як у колах політиків і урядовців, так і серед експертів та в середовищі неурядових організацій точаться дискусії з приводу шляхів регіоналізації, здійснення децентралізації влади та проведення системних реформ в усіх сферах суспільного життя. І найперше – реформ адміністративно-територіального устрою (АТР) і місцевого самоврядування, які взаємопов'язані і складають фундамент системних реформ. Отже, новітній досвід постсоціалістичних європейських країн, які проводили подібні реформи і вже пройшли певний період їх випробування практикою територіальної публічної влади і управління, для нас безумовно становить інтерес.

Для України, як унітарної держави, досвід постсоціалістичних європейських країн у здійсненні політики регіоналізації і реформ представляє інтерес ще й через такі обставини:

- Постсоціалістичні країни теж є унітарними, і до періоду трансформацій та реформ в багатьох з них, як і в Україні, панувала система засилля централізованої держави в територіальному публічному управлінні, а в Словаччині і Чехії місцевого самоврядування фактично не було взагалі.
- Перші реформи після розпаду «табору соціалістичної співдружності» країн супроводжувались складними та притаманними індивідуальній національній специфіці розвитку кожної з держав процесами суспільних трансформацій від планової – до ринкової економіки, від тоталітарного і заідеологізованого комуністичного режиму – до становлення громадянського і демократичного суспільства. Спільною рисою цих початкових трансформацій була відсутність системного підходу. Для України ця риса характерна і донині.

Загалом на початку 90-х років минулого століття і Україна, і більшість постсоціалістичних сусідніх країн Східної Європи мали близькі „стартові умови” та подібні риси суспільно-економічних відносин і систем публічного управління, що передували майбутнім глибоким суспільним трансформаціям.

Але навіть побіжний аналіз комплексу факторів, які характеризують рівень розвитку економіки, соціумів, суспільних відносин і навіть ментальних рис народів засвідчує, що для України впродовж усього ще короткого періоду незалежності досвід Польщі і Словаччини у побудові правової і демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством і ринковою економікою є найбільш близьким, цінним і корисним. Не дивно, що до досвіду реформаторства у Словаччині і Польщі за останні роки була посиленою увага з боку експертів і фахівців урядових і неурядових організацій України. Логічно, що вивчення саме цього досвіду творчо використане і при розробленні в Мінрегіонбуді України концептуальних засад та пакету законопроектів здійснення базових реформ в Україні – реформи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування громад та місцевих державних адміністрацій.

Чому ці ретельно і якісно розроблені законопроекти «запізнилися» в Україні мінімум на 5-7 років та чому вони відтерміновані практично уже в завершеному вигляді – питання не стільки змісту, як стратегії здійснення системних реформ.

Нині можемо цілком впевнено стверджувати; суспільно-політичний досвід і практика здійснення системних реформ у Словаччині і Польщі не менш (якщо не більше) цінні і корисні для України, аніж сутність законодавчих новацій. Але з плином часу і цінність, і корисність цього досвіду знижуються. Як внаслідок і змінюваних зовнішніх геополітичних та глобальних факторів, так і внутрішніх суспільних змін та кризових явищ, що відбуваються в Україні. Тим не менше, певний набір спільних рис технологій словацьких і польських реформ дозволяє порівняти їх з підключенням „активного каталізатора” трансформацій, відносно яких є як високий суспільний запит, так і опір слабо інформованої частини суспільства та опозиції. Забезпечення незворотності системних реформ шляхом введення в дію «активного каталізатора» - прийняття парламентом концепції реформ і першого пакету реформаторських законопроектів та активна і цілеспрямована роз’яснювальна і агітаційна робота із слабо інформованою частиною суспільства, в принципі, і складають основу успішної стратегії системних реформ. Саме такими рисами характеризувався цей процес реформування і в Словаччині, і в Польщі. Однак, на шляху від розробки стратегії реформи до її практичного втілення було немало бар’єрів.

Уроки реформування у Словаччині за останні 10-15 років

Процес реформування у Словаччині за період після 1989 року загалом характеризується як період масштабних суспільних, політичних та економічних змін. Словаччина стала самостійною і суверенною державою, почали реалізовуватись процеси її демократизації, переходу економіки до ринкових відносин. Здійснювані політичні і економічні структурні реформи принципово змінили характер і модель побудови держави. Саме це дозволило Словаччині здійснити з часом повну інтеграцію до євроатлантичних структур. Завдяки змінам після 1998 року у публічному управлінні та регіональній політиці країна перейшла до нової фази свого розвитку. З’явилися нові і розширились існуючі можливості, а словацька економіка до нинішньої глобальної фінансової кризи переживала унікальне піднесення.

Успішний розвиток реформаторської політики у Словаччині, однак, не є наслідком випадкового збігу обставин. Навпаки, він є результатом історичного протиборства різних тенденцій. У 1992 році незалежна республіка повністю відділилась від федерації Чеської та Словацької республік. Період 1993-1998 р.р. пройшов під знаком централізму, що мав тенденції переростання навіть до авторитаризму під час президентства В.Мечіара. Це зумовило не тільки наростання суспільно-політичної напруги всередині країни, але й міжнародну політичну ізоляцію Словаччини у зв’язку з відхиленням курсу на вступ до Європейського Союзу та НАТО. Економічне відставання Словаччини, внутрішня і зовнішня політика тодішньої урядової коаліції та її відхилення від принципів демократизації

спричинило наростання опору громадянського суспільства у середині 90-х років, кульмінацією якого стали парламентські вибори 1998 року. Після виборів опозиційні партії утворили нову, широку і демократичну коаліцію.

Період 1998-2002 р.р. можна назвати періодом надолужування євроінтеграційного відставання та економічної стабілізації. Вдалося зупинити спад економіки, відновити процеси демократизації, підійти до завершення розробки системних реформ. Не дивлячись на те, що в країні суттєво знизився рівень життя населення і був зафіксований найвищий у Європі рівень безробіття, в суспільстві у середовищі політикуму і соціуму велися гарячі дискусії щодо сутності і напрямків реформування та виходу з міжнародно-політичної ізоляції.

Результати наступних виборів у Словаччині в 2002 році виявилися теж загалом сприятливими уже для практичного здійснення задуманих системних реформ і реалізації стратегії децентралізації влади та всієї системи територіального публічного управління.

В період 2002-2006 р.р. із системним підходом були здійснені комплексні і глибокі реформи у сферах бюджету і фінансів, податкової і пенсійної систем, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і ринку праці, публічного управління (у т. ч. місцевого самоврядування та державного управління). Загалом за період здійснення децентралізації і системних реформ у Словаччині було прийнято близько 100 нових законів або змін до законів. А на місцевий або регіональний рівень місцевого самоврядування передано близько 400 повноважень і компетенцій, що раніше належали органам центральної або територіальної державної влади. При цьому передбачена Конституцією Словаччини, прийнятою ще у 1991 році, дворівнева система регіонального (8 самоврядних країв) та місцевого самоврядування (міста і села) набули повністю фінансово забезпечених повноважень і компетенцій для здійснення регіональної і місцевої політики та надання публічних послуг в інтересах громадян.

Стратегія і тактика проведення реформ у Словаччині для різних періодів ще зовсім недавньої історії та в умовах різних владних урядових коаліцій залишає широке поле для досліджень і аналізу, у т. ч. і з метою використання в Україні. Однак, головний урок словацького досвіду для України полягає у жорсткому збереженні основних принципів і сутності концепції децентралізації влади і системних реформ шляхом організації кампанії їх широкої підтримки громадськістю, мас-медіа і Асоціації міст і громад Словаччини та органів місцевого самоврядування.

Досвід реформування територіального врядування у Польщі

Після 1989 року територіальне самоврядування у Польщі на окремих адміністративних рівнях утворювалось поетапно. У 1990 році самоврядні органи були сформовані у 2383 гмінах (близький аналог українських громад). Перший базовий закон у цій сфері визначив рамкові умови функціонування гмінного самоврядування, а перші вибори до рад гмін були проведені уже у травні 1990 року. Гмінне самоврядування було не дуже досконалим, а фінансування проходило через трансферти з державного бюджету.

У 1993 р. окремим рішенням до закону про бюджет було ініційовано виконання пілотної програми, що мала на меті обґрунтування передачі гмінам додаткових повноважень. А в 1995 р. за результатами цієї програми уже був прийнятий новий закон щодо розширення громадських послуг, які надають гміни.

До початку 90-х років в польському суспільстві відбувалась дискусія щодо трьох рівнів територіального самоврядування – гмінів-повітів-регіонів. Як результат, у 1998 р. було утворено 308 повітів, 16 воєводств, а 65 гмін отримало статус на правах повіту. Таким чином була завершена друга стадія самоврядування, якою запроваджувалась трирівнева модель. При цьому найголовнішими концептуальними принципами функціонування територіального самоврядування в Польщі закріплювались принципи субсидіарності і легітимності.

Принцип легітимності означає, що територіальне самоврядування є частиною делегованої парламентом і конституцією публічної влади, і кожен рівень може діяти виключно в рамках повноважень і коштів, визначених законами. Принцип субсидіарності визначає можливість передачі на вищий рівень вдали тільки тих повноважень і функцій, які нижчий рівень виконати неспроможний і він сам приймає рішення відносно цього. Таким чином, перевага завжди віддається нижчим, ближчим до громади рівням влади.

Дуже важливо, що у Конституції Польської Республіки модель побудови територіальної організації влади спирається на тотожність одиниць основного адміністративного поділу держави і одиниць територіального самоврядування. Його практичним наслідком є те, що Рада Міністрів у територіальній системі – воєводствах має своїх представників – воєводів, які представляють контролюючу інституцію і функцію держави.

Нині Польща має 16 воєводств, в яких функціонують обрані жителями ради – сейми, 314 повітів та 2478 гмін. У польській системі територіального самоврядування гміна та повіти є одиницями місцевого самоврядування, натомість воєводства (з виборними органами – сеймами) є одиницями регіонального самоврядування.

Розподіл повноважень між цими одиницями спирається на принцип субсидіарності - повноваження і компетенції надаються тим одиницям, які за територією своєї діяльності спроможні найкраще ці повноваження і компетенції виконати. На цей принцип спирається і розмежування повноважень між державними (урядовими) адміністраціями, у т. ч. воєводств і підрозділів центральної виконавчої влади (Ради Міністрів), та органами територіального самоврядування – гмінами, повітами і воєводствами.

Польща, як і Словаччина, за останні 10-12 років суттєво покращила більшість макроекономічних показників свого розвитку, а також – рівень життя і добробуту населення практично у всіх гмінах, а відтак – сумарно у повітах і воєводствах. Успішна адміністративно-територіальна реформа дозволила активізувати саме гміни, повіти й воєводства і у розробці проектів розвитку інфраструктури, на які виділяють кошти із структурних фондів Європейського Союзу та бюджетів розвитку. Вкупі з інвестиційними комерційними проектами вони дозволили швидко змінити обличчя польських міст і сіл, транспортних магістралей та просторово-інженерної, виробничої та житлової інфраструктури. Польща невідомо змінилася на краще і по рівню життя, і за просторовою інфраструктурою, і за рівнем публічних та комерційних послуг.

Нині експерти і аналітики знаходять немало огріхів та дрібних помилок у здійсненні реформ адміністративно-територіального устрою та системи територіального публічного управління Польщі. Однак, практично жоден з них не може заперечити того факту, що саме ці реформи послужили основою для децентралізації влади та проведення реформ в інших сферах суспільного життя, формування ефективної регіональної політики. А у підсумку – побудови сучасної, потужної і демократичної європейської держави, що динамічно розвивається, забезпечуючи своїм громадянам високий рівень життя. На малюнку схематично зіставлено порівняння у часі здійснення „віхових” кроків в суспільних трансформаціях окремих постсоціалістичних країн і України – від здобуття незалежності і прийняття Конституції до прийняття базових законопроектів, що визначають децентралізацію влади і системні реформи. Це порівняння наглядно демонструє суттєве відставання України у здійсненні реформ.

Поради

Подумки проаналізуйте головні мотивації народів Словаччини і Польщі у здійсненні системних реформ. Які бар'єри і перешкоди були на цьому шляху? Яка специфіка цих бар'єрів у порівнянні з Україною? Чому Україна стартувала фактично в один і той же

період з європейськими країнами-сусідами, але значно відстала у здійсненні суспільних реформ та побудові демократичної і правової держави?

Сформулюйте короткий перелік причин відставання України в усіх компонентах розвитку (ваш варіант).

11.3. В чому зміст стратегії і технології системних реформ в Україні з урахуванням європейського досвіду?

Досвід Словаччини і Польщі свідчить про те, що мінімально необхідними умовами для здійснення децентралізації влади і проведення системних реформ у країні, що перебуває на шляху трансформації до ринкової економіки, демократизації і побудови громадянського суспільства, є такі:

- наявність глибоко продуманої, зрозумілої і обґрунтованої концепції проведення системних реформ, що гармонізуються із консолідованою у суспільстві стратегією розвитку держави, а також – національною ідеєю;
- наявність передумов (можливо, навіть короткотривалих у часі), що характеризуються консенсусом політичних еліт і гілок центральної влади щодо необхідності і змісту системних реформ; при цьому реформаторам важливо віднайти свої «п'ять хвилин» впродовж терміну консенсусу для ініціювання прийняття незворотніх рішень на вищому рівні щодо системних реформ (дана умова заперечує лінійну „траєкторію” здійснення реформ);
- формування як групи інтелектуалів-експертів (розробників концепції) з легітимізацією їх інституційних повноважень на проведення реформ, так і системи широкої та ефективної підтримки системних реформ у суспільстві (регіональні еліти, місцеве самоврядування, малий і середній бізнес, громадські організації, мас-медіа і др.)

В основу як концепції децентралізації влади і здійснення системних реформ, так і пакетів відповідних проектів законів має бути покладено першочергове проведення реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на основі принципів: субсидіарності; виключності і повноти компетенцій; повної законодавчо-нормативної, інституційної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування надавати якісні публічні послуги.

Стратегія регіоналізації та проведення регіональної політики в Україні повинна бути взаємопов'язана і взаємоузгоджена із концепцією децентралізації влади і системних реформ.

Нині в Україні ще не сформована консолідована усіма суспільними силами національна стратегія розвитку держави, іде процес кристалізації національної ідеї. Порізно розуміють і формулюють національні інтереси близькі до влади олігархічно-кланові кола та переважаюча інша частина українського народу, яка найбільше зацікавлена в децентралізації влади і системних реформах і є єдиним носієм та виразником національних інтересів.

Тим не менше, українське суспільство уже впритул підійшло до системних реформ, включаючи розробку концептуальних документів і пакету базових законопроектів.

Поради

Сформулюйте ваш варіант відповідей на запитання:

- *Які головні напрямки системних реформ?*
- *Чи є «більш важливі» і «менш важливі» напрямки реформ?*
- *Якою є оптимальна послідовність здійснення реформ у різних сферах суспільного життя?*
- *В чому, наскільки і яким чином реформи в різних сферах мають взаємовплив?*
- *До якої сфери і напрямку слід віднести реформи територіальної публічної влади і наскільки вони важливі?*

Порівняйте ваші відповіді з тим, про що повідомляють центральні ЗМІ.

11.4. Як найкраще використати досвід транскордонного співробітництва європейських муніципалітетів в Україні?

Під транскордонним співробітництвом (ТКС) розуміють спільні дії, спрямовані на встановлення, розвиток і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших гуманітарних відносин між територіальними громадами, їх представницькими і виконавчими органами місцевої чи регіональної влади двох держав у межах їхньої компетенції, визначеної національним законодавством кожної із держав та міжнародно-правовими актами.

Як відбувалось становлення, розвиток і зміцнення впливу ТКС у спільноті європейських країн? Нині діюча система ТКС у Європі пройшла тривалий шлях еволюції, поступово набуваючи рис сучасної моделі співпраці громад. Кожен із зазначених елементів ТКС європейських країн заслуговує на увагу українських громад, оскільки особливості їх становлення і розвитку доцільно вивчати з метою творчого використання позитивного досвіду при розбудові ТКС громад України з громадами європейських країн.

Формування законодавчого забезпечення почало набувати конкретного змісту з прийняттям у вересні 1966 року Консультативною Асамблеєю Ради Європи Рекомендації № 470 про європейську співпрацю між місцевими органами влади, в якій містилась рекомендація Комітету Міністрів ЄС розробити проект конвенції з цього питання. Розвиток законодавства у сфері ТКС значно поштовхнувся з початком процесу розробки Європейської рамкової конвенції про ТКС між територіальними громадами або органами влади. Власне пропозиція підготувати проект конвенції була озвучена в листопаді 1975 року в Парижі на першій конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування. Через рік, на своїй другій конференції в Афінах міністри рекомендували Комітету Міністрів ЄС прийняти проект, який було підготовлено Комітетом у справах Муніципальної та Регіональної Співпраці. Після підтримки Парламентською Асамблеєю Ради Європи та Конференцією Місцевих і Регіональних Влад проект конвенції було представлено Комітету Міністрів у березні 1977 року. Впродовж наступних 2-х років йшло остаточне доопрацювання даного проекту, логічним завершенням якого стало його схвалення Парламентською Асамблеєю у 1979 році. Підписання конвенції відбулося у травні 1980 року в Мадриді під час четвертої конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування.

Конвенція спрямована на підтримку та полегшення укладання транскордонних угод між місцевою та регіональною владою в межах їхньої компетенції. Угоди можуть стосуватися розвитку території, захисту навколишнього середовища, регіонального розвитку, взаємної допомоги в надзвичайних ситуаціях, а також заснування транскордонних об'єднань місцевих органів влади.

Прийняті у 1995 та 1998 роках відповідно Перший та Другий Додатковий протоколи до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами мали за мету посилити конвенцію, зокрема, через визначення права територіальних громад за певних умов укладати угоди про ТКС, визначення чинності для національного законодавства актів і рішень, які ухвалюються в рамках угод про ТКС, а також правової дієздатності органів, які створюються згідно з такими угодами. Територіальні громади та влади були також наділені правом залучатися до міжтериторіальної діяльності (тобто співробітництва не лише із сусідніми регіонами, але й з тими, з якими є спільні інтереси) і укладати між територіальні угоди відповідно до власних повноважень, згідно з визначеними процедурами та національним законодавством.

Рамкова конвенція разом із протоколами є стрижнем загальних правових засад співробітництва місцевих та регіональних органів влади в рамках спільного прикордоння у Європі, слугуючи своєрідним орієнтиром для нових держав-членів та претендентів на членство у процесі їхніх реформ.

Становлення правового забезпечення створило умови для реалізації програм розвитку ТКС європейських країн. Системним програмам підтримки ТКС у їх сучасній інтерпретації передувала активізація різноманітних регіональних програм, в яких була поставлена мета - вирішувати конкретні проблеми, наявні у тому чи іншому регіоні. Так, основним інструментом вирівнювання розвитку регіонів у межах ЄС став створений у 1975 році Європейський фонд Регіонального Розвитку. Три спеціалізовані фонди, які займалися структурними змінами у сільському господарстві та розвитком сільських територій, вирішенням проблем безробіття та реформуванням промисловості, а також реструктуризацією рибної галузі, були засновані відповідно у 1962, 188 і 1994 роках.

Розширення Європейського Союзу до 27 країн представляє собою безпрецедентний виклик конкурентоспроможності та згуртованості об'єднання. Також постає потреба вирівнювання розвитку регіонів ЄС та надання допомоги в реалізації економічного та людського потенціалу для досягнення сталого розвитку в усіх регіонах.

Розвиток ТКС в країнах Європи супроводжується активною участю неурядових організацій, ініціатива яких часто є необхідною в процесі обміну досвідом, співпраці різних регіонів і громад.

Досвід Європейського Союзу у сфері ТКС свідчить про необхідність підтримки усіх без виключення її складових: правового та інституційного забезпечення, централізованої координації розробки та впровадження цільових програм підтримки регіональної співпраці та стимулювання ініціативи на місцях для оптимального вироблення рішень, спрямованих на розв'язання конкретних проблем на рівні окремих регіонів.

Розширення ЄС на схід призвело до значної диференціації соціально-економічного розвитку окремих територій в рамках єдиної Європи. Його вирівнювання навряд чи може бути забезпечене в суто директивному порядку. Навпаки, як свідчить практика, значно ефективнішою є ініціатива окремих громад чи регіонів різних країн, підкріплена механізмами ТКС.

Досвід розвитку ТКС у країнах ЄС повинен стати творчим надбанням місцевого самоврядування України, яка прагне до інтеграції з європейською спільнотою країн.

Поради

Ознайомтесь більш детально з проблематикою транскордонного співробітництва в Україні: правові засади; практика форм і методів реалізації; інституції; партнерство і побратимство міст, селищ і сіл.

З якими проблемами ТКС ви зіштовхувались на рівні місцевої ради? Що потрібно зробити на рівні держави, на ваш погляд, для того щоб знизити бар'єри і перешкоди ТКС для громад і місцевих рад?

Питання для самоперевірки по темі XI

1. В чому сутність виконання Україною у повному обсязі Європейської Хартії місцевого самоврядування?
2. В якій частині досвід системних реформ у Словаччині і Польщі є цінним для України?
3. Якими є спільні риси успішних системних реформ у Словаччині і Польщі?
4. Чим регламентується транскордонне співробітництво в країнах Європи?

Питання для самостійного опрацювання по темі XI

1. *Історія створення і розвитку Ради Європи та Європейського Союзу.*
2. *Досвід здійснення політики системних реформ і децентралізації влади у Словаччині і Польщі.*
3. *Правові засади транскордонного співробітництва в Україні.*

Зміст

Тема I. Правове поле та огляд системи місцевого самоврядування	4
1.1. Якими є конституційно-правові засади і принципи місцевого самоврядування в Україні?	4
1.2. Як розвивалось місцеве самоврядування в Україні в історичному аспекті?	5
1.3. Що становить правову основу місцевого самоврядування в Україні?	6
1.4. Що таке система місцевого самоврядування та з яких елементів вона складається?	8
1.5. В чому сутність поняття територіальна громада?	8
1.6. В чому сутність понять і які є представницькі органи місцевого самоврядування?	9
1.7. Як створюються і що можуть органи самоорганізації населення?	10
1.8. Чому для територіальної громади і місцевої ради важливо мати добротний і збалансований статут?	11
Тема II. Права, обов'язки та відповідальність депутата	13
2.1. Який правовий статус депутатів місцевих рад?	13
2.2. Які додаткові права та обов'язки має депутат місцевої ради у порівнянні з виборцями?	14
2.3. Які форми і методи роботи депутата місцевої ради найбільш ефективні?	16
2.4. В чому полягає відповідальність депутата місцевої ради перед виборцями щодо своєї депутатської роботи?	18
Тема III. Організація роботи місцевої ради і депутатів	21
3.1. В чому сутність завдань і повноважень ОМС?	21
3.2. Як створити ключовий документ діяльності ОМС – збалансований регламент ради?	24
Тема IV. Пленарні засідання місцевої ради	28
4.1. Як правильно і демократично скликаються і проводяться пленарні засідання?	28
4.2. Як найкраще провести першу сесію новообраної місцевої ради?	29
4.3. Як етично поводитись на сесіях?	31
4.4. Як регламентується пленарне засідання ради?	31
4.5. Якими є повноваження головуєного та робочих органів сесії?	32
4.6. Як правильно скласти протокол сесії?	33
4.7. Як приймаються рішення сесій ради?	33
4.8. Які питання входять до виключної компетенції сесій рад?	34
Тема V. Розпорядження бюджетом громади	38
5.1. Якими є загальні риси місцевих бюджетів?	38
5.2. Якою є структура місцевих бюджетів?	39
5.3. Як виробити збалансовану місцеву політику оподаткування?	40
5.4. Яке значення має Бюджетний кодекс України для становлення і розвитку місцевого самоврядування?	41
Тема VI. Інструментарій підтримки місцевого економічного розвитку громади	47

6.1. Чому важливо максимально сприяти місцевому економічному розвитку громади?.....	47
6.2. Як досягнути неперервності і постійності процесу стратегічного управління і планування?....	49
6.3. Які інституції спроможні найбільш ефективно сприяти місцевому економічному розвитку громад?	53
6.4. Як громади сіл, селищ і малих міст можуть самоорганізовуватись задля ефективного розвитку?	57
Тема VII. Земля – основний ресурс сталого розвитку громади	61
7.1. Чому земля вважається ресурсом особливого виду та яка стратегія політики місцевої ради є найбільш ефективною?	61
7.2. Які повноваження має місцева рада у галузі земельних відносин?.....	63
7.3. Які є категорії земель та як вони визначаються?.....	65
7.4. Як проводяться організація землеустрою та інвентаризація земель?.....	67
7.5. Чому надзвичайно важливо і як здійснити розмежування земель державної і комунальної власності?	68
7.6. Як здійснюється підготовка проектів рішень із земельних питань для розгляду на сесіях засідань ради?	71
Тема VIII. Комунальне майно громад	76
8.1. Як з'явилося і формується майно громади?.....	76
8.2. Як ефективно управляти комунальним майном?	78
Тема IX. Житлово-комунальне господарство в полі зору депутатів	82
9.1. Як здійснювати моніторинг якості надання житлово-комунальних послуг?	82
9.2. На яких концептуальних засадах розробити і впроваджувати місцеву програму реформування ЖКГ?	84
9.3. Чому утворення ОСББ є ключовим завданням реформування ЖКГ?.....	86
Тема X. Співпраця з інституціями громадянського суспільства і мас-медіа, участь у заходах прямої демократії та формування позитивного іміджу	89
10.1. Чому депутатам місцевої ради важливо співпрацювати з організаціями громадянського суспільства?	89
10.2. В яких умовах розвитку, правового визнання та захисту доводиться працювати організаціям громадянського суспільства в Україні?.....	92
10.3. Як найбільш ефективно організовувати свою співпрацю з громадськими організаціями?	95
10.4. Як забезпечувати механізми та долучатись до заходів і дій прямої демократії у громаді?	97
10.5. Як налагодити співпрацю зі ЗМІ та формувати позитивний імідж?	99
Тема XI. Вивчаємо європейський досвід організації демократичної, спроможної і ефективної місцевої влади	104
11.1. Якими є європейські принципи місцевого самоврядування?.....	104
11.2. Чим цінний для нас досвід реформ територіальної публічної влади у Словаччині і Польщі?.....	106

11.3. В чому зміст стратегії і технології системних реформ в Україні з урахуванням європейського досвіду?	110
11.4. Як найкраще використати досвід транскордонного співробітництва європейських муніципалітетів в Україні?	111