

ТКАЧУК А.Ф.

ВІД ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ ДО СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

(ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДОСВІДУ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД ХМЕЛЬНИЧЧИНИ)

Серія «Бібліотечка місцевого самоврядування»



Інститут
Громадянського
Суспільства

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Ткачук А.Ф.

ВІД ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ ДО СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

(ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДОСВІДУ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХМЕЛЬНИЧЧИНИ)

2018

*Розроблено за сприяння Програми Ради Європи
«Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».*

*Викладені погляди належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин
вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.*

Ткачук А.Ф.

T48 Від перспективного плану до стратегії розвитку громади (через призму досвіду об'єднаних територіальних громад Хмельниччини) / Ткачук А.Ф. – К.: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН», 2018. – 76 стор.

ISBN 978-617-7361-50-2.

Це видання побудоване на основі практичного досвіду об'єднаних територіальних громад(ОТГ) Хмельниччини, які були піонерами реформи. Саме в 2015 році, відразу після ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у Хмельницькій області активно розпочався процес утворення ОТГ. Саме на Хмельниччині протягом 2015 року було утворено найбільше ОТГ в Україні і ці громади першими входили у процес, досі не звіданий.

Завдяки підтримці різних міжнародних організацій, зокрема і Ради Європи, впродовж 2015-16 років у Хмельницькій області Інститутом громадянського суспільства було реалізовано комплексний проект підтримки утворення та становлення ОТГ. Тут було підготовлено перші проекти місцевих нормативних актів для ОТГ, апробовано навчання для органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад з різних аспектів розвитку громад. Саме в Хмельницькій області перші ОТГ включились в розробку власних стратегічних документів – стратегічного плану розвитку та схеми планування території громади.

За ці роки, громади, створені в 2015 році не тільки змужніли, збільшили свою спроможність, але й стали неоціненними сховищами набутого досвіду, яким вони тепер діляться з іншими.

Ми спробували тут дуже коротко, але змістовно показати здобутки децентралізації на конкретних прикладах конкретних громад області, яка й досі є в лідерах за кількістю та якістю утворених ОТГ.

Видання розраховане на широке коло читачів – як у новоутворених громадах, так і там, де поки що процес об'єднання не відбувається з різних причин, зокрема і через побоювання – чи готові ми до об'єднання, чи не буде гірше? Читайте та приймайте рішення, переймайте досвід перших.

УДК 352.073(477.43)(072)

ЗМІСТ

1.	ТРИШКИ ІСТОРІЇ	4
2.	ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ	7
3.	ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН	11
4.	ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ОТГ	16
5.	РЕСУРСИ ТА РОЗВИТОК	20
6.	ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ	27
7.	ВИКОРИСТАННЯ ДОПОМОГИ ДЕРЖАВИ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ У НОВОСТВОРЕНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ	40
8.	ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ОТГ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ У 2016 РОЦІ, ЯК ДЗЕРКАЛО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	47
9.	НОВА МІСЦЕВА ІДЕНТИЧНІСТЬ.....	55
	9.1. ПРО МІСЦЕВУ СИМВОЛІКУ І МІСЦЕВУ ІДЕНТИЧНІСТЬ	57
10.	ОТГ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ, ЯК ЦЕНТРИ ПЕРЕДАЧІ ДОСВІДУ ДЛЯ ІНШИХ.....	66
11.	ЕПІЛОГ	72

*«Історія – це філософія у прикладах»
(Фукуїдід, давньогрецький історик)*

1 квітня 2014 року український Уряд, що був сформований після Революції Гідності, ухвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади №333-р, яка стала стартом важливої для України реформи, яка зараз більш відома як децентралізація.

Це була третя спроба розпочати таку потрібну для України реформу після першого етапу революційних перетворень в системі управління, які відбулись ще в 1990 році, коли Україна ухвалила свій перший закон про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування.

Спроби 2005 року та 2009 року виявились невдалими. В 2005 році підготовлені концепція реформи та законопроект про адміністративно-територіальний устрій України почили десь в шухляді Прем'єр-міністра, віце-прем'єр, який керував підготовкою реформи, але не мав для цього жодної інституційної спроможності, був звільнений із своєї посади і про реформу забули до 2008 року.

Протягом 2008-09 років сформоване Міністерство регіонального розвитку та будівництва взялось за підготовку реформи уже на серйозному рівні і 29 липня 2009 року Уряд схвалив «Концепцію реформи місцевого самоврядування» за №900-р. Але, що цікаво, тут відбулась дивна історія з оприлюдненням цього документу. Розпорядження було оприлюднено на сайті Уряду, а текст самої концепції – ні. Якщо в 2005 році проект концепції зник в шухляді Прем'єра, то в 2009-му загубився десь в нетрях Секретаріату Кабміну. Правда, це не завадило тодішньому Мінрегіону продовжувати роботу і підготувати план заходів з реалізації концепції, а також низку концептуальних документів щодо формування системи підвищення кваліфікації та перекваліфікації кадрів для місцевого самоврядування, формування та реалізації державної регіональної політики та проектів законів, які впливали з цих концептуальних документів.

2010-13 роки стали роками відкату реформи. Новий Уряд скасував рішення свого попередника про затвердження концепції реформи та плану заходів з її реалізації, а документи, які визначали дії Уряду на 2010-13 роки із створення системи підготовки, перепідготовки та перекваліфікації кадрів для місцевого самоврядування просто не виконувались і за це нікому нічого поганого не було.

Відтак, в 2014 рік Україна увійшла формально дуже централізованою, а реально дуже регіоналізованою державою із слабким місцевим самоврядуванням та загостренням міжрегіональних відмінностей. Формально жорстка вертикаль виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій (МДА) була політичною вертикаллю, а голови МДА представляли радше інтереси регіональних еліт, а не держави. Саме тому позиції голів МДА в буремні дні лютого-березня 2014 року були різними, а Голова Ради Міністрів АРК, голова Севастопольської МДА, Донецької та Луганської ОДА не просто не змогли втримати ситуацію під контролем, а й почасти самі були ініціаторами сепаратистських дій. За 25 років Незалежності в Україні так і не було сформовано єдиного українського простору на всій своїй суверенній території і міжрегіональні відмінності використовувались не для посилення конкурентоздатності України, а для її ослаблення.

На цьому фоні здавалось, що агресія Росії буде просто руйнівною для України і їй протиставити нічого ми не в змозі.

Але Уряд в 2014 році здійснив кроки, які в умовах війни виглядають алогічними і небезпечними для існування самої держави: оголосив про проведення широкої децентралізації влади та формування нової державної регіональної політики, базованої на європейських традиціях і партнерстві у регіональному розвитку між державою, регіонами та громадами.

Фактично 2014-15 роки стали роками бурхливого старту децентралізації та реформи державної регіональної політики. (Скептики жартували: «Реформу оголосили 1 квітня. Невже ви вірите, що то серйозно?»)

Проте, реформа дійсно стартувала і протягом 2015-17 років Україна здійснила просто переворот у головах міжнародних експертів, які не могли повірити, що обрана нами модель добровільного об'єднання територіальних громад, зможе реально запрацювати і за 2,5 роки буде утворено майже 700 об'єднаних територіальних громад, які отримують нові повноваження та нові ресурси і які покажуть спроможність нових місцевих управлінців до роботи в нових умовах.

Не випадково тепер українську децентралізацію досліджують українські та іноземні експерти, а досягнуті результати дивують різних політиків, від прагматиків до популістів.

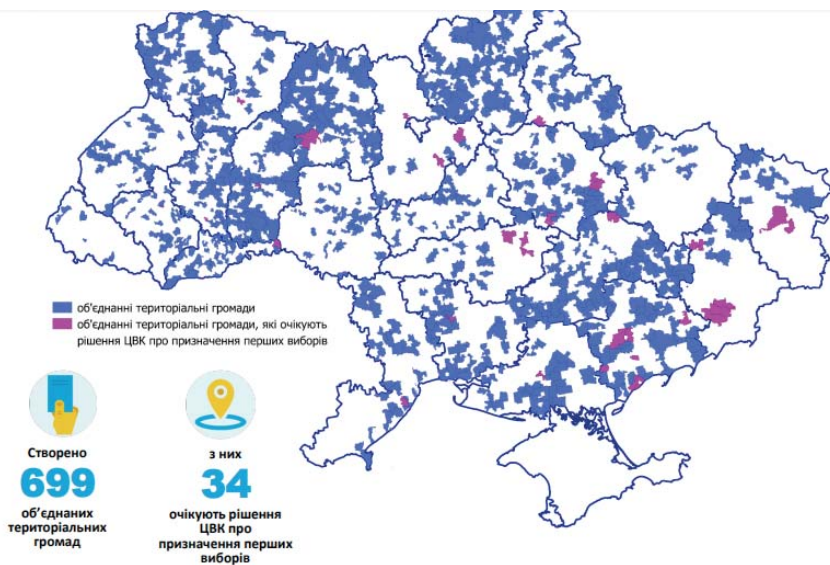


Рис. 1. Об'єднані територіальні громади на карті України
(Джерело Мінрегіон)

Піонерами реформи в Україні в 2015 році стали Хмельницька та Тернопільська області, у яких було створено найбільше об'єднаних територіальних громад.

Протягом 2015-16 років Інститут громадянського суспільства реалізував у Хмельницькій області проект з підтримки діяльності ОТГ і ця робота певним чином є своєрідним підсумком такої діяльності і дає змогу на прикладі Хмельницької області подивитись на здобутки громад, оцінити їхні досягнення чи проблеми і на цій основі спробувати спрогнозувати ситуації у громадах, які лише підходять до етапу об'єднання.

Варто зауважити, що Хмельницька область і до початку процесу утворення ОТГ показувала приклад для інших. Адже саме тут, ще в 2005-6 роках було проведено перші роботи з моделювання створення спроможних громад в Дунаєвецькому районі, а в 2010-11 роках було підготовлено Стратегію розвитку Хмельниччини до 2020 року на основі кращої європейської практики. Цей досвід, що був тут отриманий, потім віднайшов узагальнення в проектах нормативних актів, які визначали методику формування спроможних територіальних громад і методику розробки регіональних стратегій розвитку.

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ

Отже, протягом 2015 року в Хмельницькій області було створено 22 ОТГ, в 2016 році додалось ще чотири, де було проведено вибори і обрано нові органи місцевого самоврядування. Ще у трьох утворених громадах – Славутській, Нетішинській та Грицівській вибори Центральною виборчою комісією так і не були призначені.

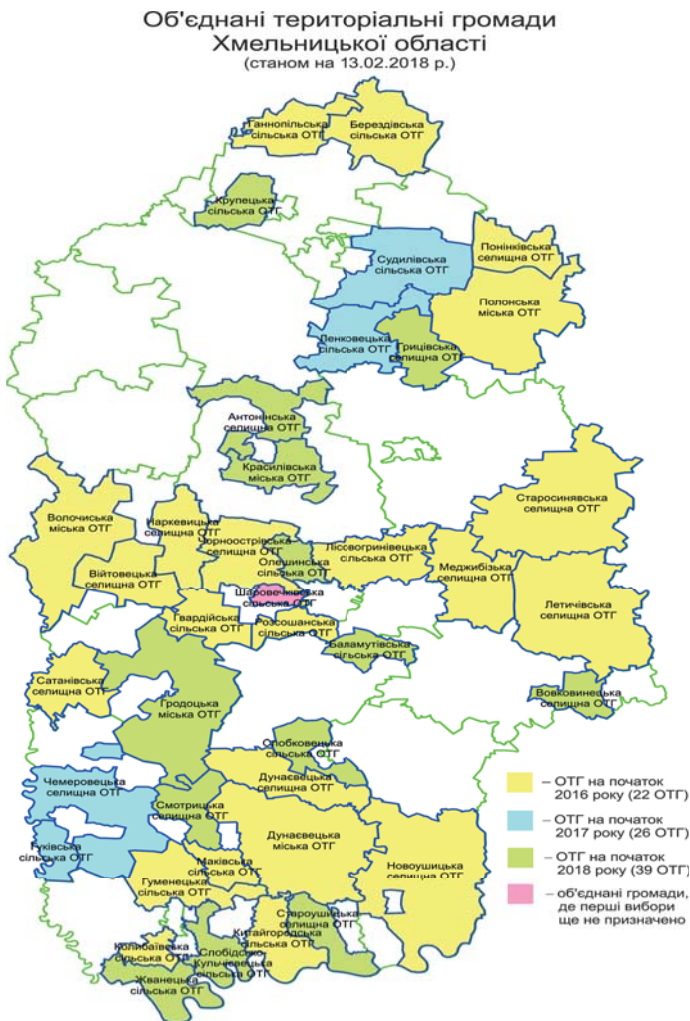


Рис. 2. ОТГ у Хмельницькій області (карту створено ІГС)

Далі, в 2016-17 роках кількість ОТГ в області продовжувала зростати: на момент написання цієї роботи таких громад уже 39.

Таблиця 1. Об'єднані територіальні громади Хмельницької області, загальна інформація

**Об'єднані територіальні громади Хмельницької області
(станом на 13.02.2018 р.)**

з/п	Назва	Кількість населення	Площа об'єднаних громад, кв. км	Кількість рад, що об'єдналися	Перші вибори
1	Антонінська селищна ОТГ	6364	202,1	7	29.10.2017
2	Баламутівська сільська ОТГ	1910	110,95	3	24.12.2017
3	Берездівська сільська ОТГ	8889	316,39	13	25.10.2015
4	Війтовецька селищна ОТГ	7749	238,2	12	25.10.2015
5	Вовковинецька селищна ОТГ	4246	108,74	3	24.12.2017
6	Волочиська міська ОТГ	32806	490,0	18	25.10.2015
7	Ганнопільська сільська ОТГ	6481	685,66	7	25.10.2015
8	Гвардійська сільська ОТГ	7555	171,0	5	25.10.2015
9	Городоцька міська ОТГ	32457	631,453	18	29.10.2017
10	Грицівська селищна ОТГ	7561	184,98	7	29.10.2017
11	Гуківська сільська ОТГ	2870	91,26	4	18.12.2016
12	Гуменецька сільська ОТГ	12473	249,56	8	25.10.2015
13	Дунаєвецька міська ОТГ	37990	661,18	26	25.10.2015
14	Дунаєвецька селищна ОТГ	10740	260,78	12	25.10.2015
15	Жванецька сільська ОТГ	5403	196,09	5	24.12.2017
16	Китайгородська сільська ОТГ	4457	186,7	4	25.10.2015
17	Колибаївська сільська ОТГ	4800	70,02	2	25.10.2015
18	Красилівська міська ОТГ	26190	134,6	7	29.10.2017
19	Крупецька сільська ОТГ	2496	133,0	2	24.12.2017
20	Ленковецька сільська ОТГ	6773	262,49	7	18.12.2016
21	Летичівська селищна ОТГ	19926	631,97	14	25.10.2015
22	Лісовогринівецька сільська ОТГ	7637	257,99	9	25.10.2015
23	Маківська сільська ОТГ	7185	103,64	3	25.10.2015
24	Меджибізька селищна ОТГ	8232	319,39	7	25.10.2015

Продовження таблиці

з/п	Назва	Кількість населення	Площа об'єднаних громад, кв. км	Кількість рад, що об'єдналися	Перші вибори
25	Наркевицька селищна ОТГ	6409	214,94	7	25.10.2015
26	Новоушицька селищна ОТГ	26185	747,0	19	25.10.2015
27	Олешинська сільська ОТГ	4601	98,46	2	29.10.2017
28	Полонська міська ОТГ	32793	533,0	11	25.10.2015
29	Понінківська селищна ОТГ	8390	179,96	2	25.10.2015
30	Розсошанська сільська ОТГ	4943	147,9	3	25.10.2015
31	Сатанівська селищна ОТГ	7938	202,97	5	25.10.2015
32	Слобідсько-Кульчієвецька сільська ОТГ	8475	147,6	3	29.10.2017
33	Смотрицька селищна ОТГ	6293	155,96	5	24.12.2017
34	Солобковецька сільська ОТГ	4113	181,26	4	29.10.2017
35	Старосинявська селищна ОТГ	20433	662,22	17	25.10.2015
36	Староушицька селищна ОТГ	6048	165,4	5	24.12.2017
37	Судилківська сільська ОТГ	13392	386,76	6	18.12.2016
38	Чемеровецька селищна ОТГ	22696	315,12	19	18.12.2016
39	Чорноострівська селищна ОТГ	12427	262,93	10	25.10.2015
40	Шаровечківська сільська ОТГ *	4461	48,9	2	29.04.2018

* – об'єднані громади, де перші вибори ще не призначено (дата виборів орієнтовна)

- – ОТГ на початок 2016 року (22 ОТГ);
- – ОТГ на початок 2017 року (26 ОТГ);
- – ОТГ на початок 2018 року (39 ОТГ).

Хмельницька область є такою, що, напевне, найбільш підходить для аналізу ситуації з утворенням ОТГ, їх діяльності, здобутків та проблем, які окреслились впродовж 2016 року і в подальших роках.

Як видно із таблиці 1, в області створено різні типи ОТГ: міські, селищні та сільські. Самі ОТГ суттєво відрізняються за площею території та чисельністю населення. Дві найбільші міські громади – Дунаєвецька та Волочиська, – є одними з найбільших в Україні, натомість Розсошанська ОТГ – одна з найменших. Проте, тут варто зауважити, що саме у Хмельницькій області, в середньому, ОТГ є достатньо великими і такими, що здатні забезпечувати населення всім спектром публічних послуг, які за законом належать до компетенції органів місцевого самоврядування громад.

Поряд з цим, в області чітко означились і проблеми районного рівня, адже тут зараз можна означити різні типи районів в залежності від кількості ОТГ, створених в межах цих районів.

Перший тип – весь район, одна громада. Старосинявська селищна ОТГ створена в межах всього Старосинявського району.

Другий тип – районний центр став центром найбільшої в районі ОТГ. Дунаєвецький та Волочиський райони, а з 2017 року ще й Чемеровецький район.

Третій тип – весь район – це територія двох-трьох ОТГ (Летичівський), поза об'єднанням залишилось кілька сільрад на периферії району. Волочиський, Полонський, Дунаєвецький, Новоушицький.

Четвертий тип – в районі створено одну ОТГ, решта району поза процесом об'єднання. Городоцький район.

П'ятий тип – в районі відсутні створені ОТГ. Білогірський, Старокостянтинівський... райони.

Тут також цікавою є ситуація із створенням Чемеровецької ОТГ та проведенням там виборів. Тут жителі Нової Гути (населення цього села становить 160 людей, не брали участі у виборах селищного голови та депутатів ради ОТГ, оскільки «хочуть приєднатися до Смотрича», відстань до якого становить 3 км. Водночас вони категорично виступили проти об'єднання з Чемеровецькою ОТГ, до центру якої – 30 км. Таким чином, люди бойкотували волевиявлення¹).

Така ситуація потім мала місце ще в деяких областях України, що підтверджує необхідність деякого корегування складу утворених ОТГ при ухваленні закону про затвердження адміністративно-територіального устрою, який буде ухвалено для завершення реформи.

От цей весь різний досвід і підлягає певному узагальненню для розуміння суті зробленого і проектування майбутньої діяльності із створення ОТГ далі.

¹ http://ye.ua/news/news_27954.html

ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН

*«Можна планувати подорож все життя, але так і не вийти з квартири. Запланували – ідіть.»
(Греєм Медовз, європейський експерт)*

Перспективний план є основою для утворення ОТГ. Саме тому його підготовка має бути дуже чіткою, робота відкритою, а дії зрозумілими для людей, які після виборів опиняться у складі іншої громади.

1. Для підготовки перспективного плану необхідно створити робочу групу і уважно вивчити Методику² формування спроможних територіальних громад, а саме алгоритм визначення центрів ОТГ.

Методика дає свої рекомендації щодо складу робочої групи, хоча й не дуже конкретно: «10. З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану може утворюватися робоча група, до складу якої входять представники Ради міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості.»

Зараз в усіх українських областях створені «офіси реформ», «центри децентралізації та розвитку», діють різні громадські організації, які опікуються питаннями децентралізації, тому є всі можливості для того, аби робоча група була дійсно робочою та ефективною. Тут слід пам'ятати, що робота з підготовки перспективного плану формування спроможних територіальних громад не може бути кулуарною і здійснюватись не виходячи з кабінетів ОДА чи облради.

Для потенційних учасників процесу об'єднання варто бути проактивними і не чекати, коли вам розкажуть, у якій конфігурації ви будете входити в об'єднавчий процес, а самому пропонувати варіанти, які б відповідали методіці і задовольняли ваші інтереси.

Ми рекомендували приблизно такий склад робочої групи:

- 1) голова обласної державної адміністрації – керівник Робочої групи;
- 2) голова обласної ради;
- 3) головний архітектор області;
- 4) керівник фінансового управління обласної державної адміністрації;
- 5) керівник обласного управління юстиції;

2 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

б) не менше, як по два представники від органів місцевого самоврядування міст, селищних та сільських рад, рекомендованих до включення органами місцевого самоврядування;

7) представники місцевих наукових установ, громадських організацій, інші особи, діяльність яких у робочій групі є бажаною.

2. Визначення потенційних центрів майбутніх ОТГ

Тут слід чітко дотримуватись правила – наявність центрів визначає кількість громад, а не навпаки.

Методика рекомендує такий алгоритм:

«1) визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності.

2) визначення потенційними адміністративними центрами населених пунктів (сіл, селищ, міст), які раніше мали статус районних центрів та розташовані на відстані більш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям від міст обласного значення та населених пунктів, які мають статус районних центрів, та зон їх доступності.

3) визначення потенційними адміністративними центрами інших населених пунктів (сіл, селищ, міст), територія яких не охоплюється зонами доступності потенційних адміністративних центрів, визначених відповідно до підпунктів 1 і 2 цього пункту, які розташовані на відстані не менш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям від таких потенційних адміністративних центрів та частково забезпечені інфраструктурою.»

Правда це виглядає досить струнко теоретично, але на практиці виходить дещо по-іншому. Зараз область має 20 районів та 6 міст обласного значення. До укрупнення районів в середині 60-тих років минулого століття в межах області було 36 районів.

Проект перспективного плану, який затвердила обласна рада, передбачав утворення 53 ОТГ, затверджений урядом перспективний план передбачає 45 ОТГ, інша частина ПП має бути доопрацьованою. Попри це, за винятком хіба що територій навколо обласного центру, міст обласного значення, територія Хмельницької області щодо ОТГ спланована достатньо близько до вимог, викладених у згаданій вище Методиці.

Найбільші проблеми виникли навколо обласного центру міста Хмельницького. Більшість сільрад, розміщених навколо міста, категорично не бажають об'єднуватись з містом у одну громаду. Аналогічна ситуація навколо усіх великих міст України. Села бояться бути поглиненими великими містами і ці страхи підігруються в першу чергу сільською інтелігенцією, яка боїться конкуренції з міською, що точно відбудеться після утворення однієї громади.

Попри це великі міста і навколишні сільради створюють один економічно-територіальний організм і жити один без одного не можуть. Багатими села

навколо міст стали не тому, що там кращі сільські голови чи сільради, а тому, що вони знаходяться близько до міста. Так, близькість веде до зростання вартості земель, до розміщення в таких селах виробництв, а відтак і зростання місцевих доходів. Поряд з цим, багато людей з навколишніх сіл працюють у місті, де отримують більші зарплати, частину з яких витрачають у селі, знову ж таки збільшуючи можливості сільського бюджету. Правда, місто також отримує від сільських територій свої здобутки і має свої втрати. Надходження від податку на доходи фізичних осіб – додаткові витрати на громадський транспорт та комунальні послуги.

Виходячи із таких спільних інтересів, при підготовці перспективних планів та початку процесу об'єднання громад навколо великих міст, варто визначитись із форматом, який задовольнив би усіх гравців. Якщо немає жодних шансів на приєднання територіальних громад до великого міста, варто творити громади-супутники, з якими велике місто може і має співпрацювати в режимі співробітництва територіальних громад.

У Хмельницькій області, біля досить великого міста Кам'янець-Подільського, було утворено Гуменецьку ОТГ, яка увібрала в себе 21 село і зараз досить динамічно розвивається. Тепер ця громада точно може співпрацювати з міською громадою в режимі співробітництва, як рівноправний партнер в інтересах розвитку всієї міської та приміської території.

Біля міста Хмельницького створено кілька ОТГ, зокрема Олешинська, яка складається із двох сіл, має досить малу кількість населення і виглядає не надто перспективною з точки зору самостійного розвитку.

Малі громади, що створюються навколо міст обласних центрів чи великих міст обласного значення, просто будуть приречені у майбутньому на більш тісну інтеграцію з цими містами. Інструменти такої інтеграції визначені у законі «Про співробітництво територіальних громад».

Тим не менше, за наслідками практичного застосування Методики та реалій життя можна рекомендувати такі підходи щодо визначення центрів ОТГ:

- 1) існуючі міста обласного значення;
- 2) нинішні районні центри;
- 3) міста районного значення;
- 4) невеликі міста районного значення, селища, крупні села, можуть бути обрані центрами громад, якщо вони знаходяться на відстані понад 10 км від вибраних раніше центрів, або за межами їх зон впливу.

У випадку наявності значних територій поза зонами впливу потенційних центрів (пп.1-4), можливе визначення центрами новоутворюваних громад поселень, які не є сьогодні центрами економічної активності. Але це можливо, якщо мають місце такі фактори:

Якщо між ближніми географічно поселеннями немає дороги, мосту, інших інженерних споруд, чи їх спорудження недоцільне, такі поселення

відносяться до зон впливу різних громад. Це обмеження також стосується поселень, розділених природними перепонами – ріками, ярами, горами, крупними лісовими масивами.

Для території, що не попадає в зону дії центрів економічного росту – якщо бюджетна інформація вказує на відсутність економічної активності, в поселеннях з відносно високою кількістю населення (понад 2 тис. чол.) перевіряється наявність соціальної інфраструктури. Якщо така є присутня, ці поселення визначаються як центри громад.

Якщо деякі поселення знаходяться далі як 20 км від вибраних центрів, або комунікації з ними є ускладненими (відсутня дорога з твердим покриттям, гори, ріки), серед таких поселень може бути вибрано окремо центр громади. В цьому випадку бажано вибирати поселення як центр громади в географічному центрі, навіть якщо це не найбільше в сукупності інших поселень. Однак слід пам'ятати, що вкладення в інфраструктуру такої громади будуть високими.

Мережа доріг громади, як правило, повинна бути радіальною, орієнтованою на центр громади. Не варто обирати центром громади поселення, доступність якого з інших поселень пов'язана з об'їздом через території інших громад.

При виборі центру громади слід враховувати наявність приміщень для розміщення в громаді підрозділів територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування громади.

При визначенні поселень, що групуються навколо центрів притягання, слід враховувати дорожню інфраструктуру, історичні та етнічні особливості. Зокрема, варто враховувати адміністративно-територіальний устрій довоєнного періоду, часів Польщі, царської Росії.

Варто також розуміти, що у випадку створення ОТГ, у якій не має чітко вираженого центру, ще довго існуватиме ризик місцевого «сепаратизму», який загострюватиметься перед кожними виборами: чому вони центр, а не ми?

Приклад :

Периферійне село Чемеровецької ОТГ проігнорувало вибори 18 грудня 2016 року, оскільки не бачить себе в складі Чемеровецької громади. Вони інтегровані максимально до селища Смотрич, яке знаходиться поруч, і з яким пов'язане все їх життя.

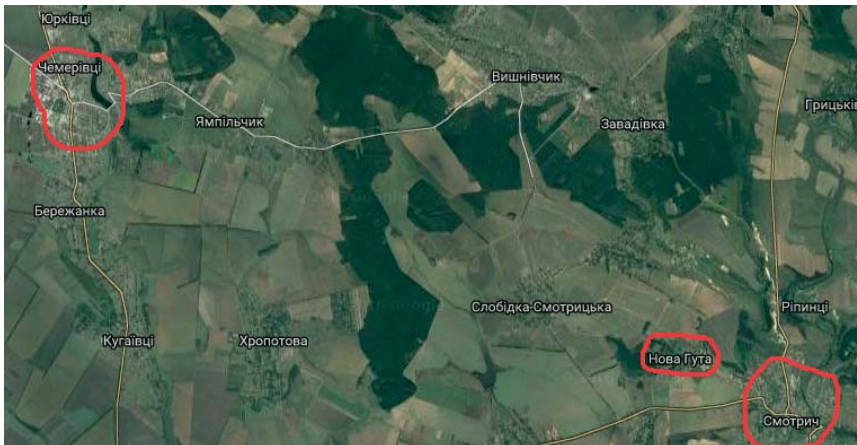


Рис. 3. Нова Гута, як приклад периферії новоутвореної ОТГ

Зараз всі українські області, за винятком Закарпатської, мають свої перспективні плани формування спроможних об'єднаних громад. Проте, жодна область ще не має такого плану, який би покривав всю територію області. До планів також вносяться зміни. Саме тому важливо, аби зараз, коли вже є практика утворення ОТГ і є як позитивний досвід, так і не дуже, не допустити прорахунків, які потім буде складно виправляти, не подрібнювати громади, а робити їх досить великими, не шукати можливостей, як пролобіювати на центр громади власне село, а обрати той центр, який буде локомотивом розвитку нової громади.

Досвід Хмельницької області показує, що досягнути зростання можна в досить різних громадах, але лише у випадку, коли для цього є об'єктивні передумови і віра обраного керівництва у можливість розвитку та власні сили.

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ОТГ

*«Якщо ви хочете досягти своїх цілей і мрій,
ви не зможете зробити це без дисципліни.»
(Лі Куан Ю, автор Сингапурського чуда)*

До початку процесу утворення ОТГ, в сільських територіальних громадах паралельно крутились два основних міфи: після об'єднання з містом у нас закриють сільраду, школу, ФАП, і т.п. і в селі точно уже не буде роботи; якщо ми створимо сільську ОТГ, то у нас відкриються нові робочі місця, адже виконавчі органи потребуватимуть збільшеного штату. На жаль, часто другий міф брав гору і ініціатори об'єднання намагались добитись формування такого перспективного плану, який би передбачав створення власне сільських ОТГ, часто навіть без вираженого адміністративного центру.

Що загалом показала практика діяльності ОТГ, які були утворені в 2015 році? Власне те, про що здогадувались експерти і на що звертали увагу при підготовці об'єднань.

ОТГ, утворені навколо села, які не мають чітко вираженого центру, зіткнулись з найбільшими проблемами як у формуванні своєї управлінської структури, так і з її розміщенням.

Тому тим, хто планує об'єднання, варто розуміти, що для належного управління потрібні професійні кадри і приміщення для їх розміщення. І перше, і друге простіше вирішується саме у випадку утворення ОТГ навколо міста чи селища.

Варто усвідомлювати, що утворення відповідних управлінь чи відділів виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади має відбуватися виходячи з реальних потреб та можливостей. Наприклад, якщо в об'єднаній громаді лише три школи, то непотрібно утворювати відділ освіти та методичний кабінет.

Те ж саме можна сказати про ситуацію, коли в громаді функціонує один чи два клуби – недоречним буде утворення відділу культури.

Щодо кадрового укомплектування, то не слід поспішати відразу наповнювати весь штат. Підхід має бути виваженим та творчим.

При призначенні на посади не варто орієнтуватися на родичів та друзів. Необхідно розуміти, що важливим у такій справі є раціональне використання інтелектуального потенціалу мешканців громади.

Кадри та виконавча дисципліна – стають чи не найбільшим викликом новоутворених ОТГ. Адже в нових умовах саме працівники органів управління громади мають приймати рішення, які раніше приймались на районному рівні і за які можна було критикувати райадміністрацію чи райраду. Тепер – це ваші рішення і критикуватимуть вас. Рішення мають бути ухвалені вчасно і законно.

Досвід ОТГ Хмельницької області дає змогу побачити різні підходи до організації управління у громаді в залежності від її типу – міська, селищна, сільська, та фінансової спроможності.

Виконком

Для всіх ОТГ відмінною від необ'єднаних громад є ситуація з досить чисельно великим виконавчим комітетом, як колегіальним виконавчим органом ради громади. Це викликано в першу чергу тим, що згідно закону, старости сіл за посадою є членами виконкому. У ОТГ, які об'єднали в собі багато сілрад, чисельно виконком є часом більшим від ради. Це, з одного боку, створює складності із проведенням засідань та кворумом виконкому, проте з іншого дисциплінує, адже раптово зібрати такий виконком складно, тому краще відбувається планування засідань. Аби забезпечити працездатність такого великого чисельно виконкому, доводиться ухвалювати досить детальний регламент діяльності. Водночас, участь у засіданнях виконкому значної кількості осіб є добрим застереженням від кулуарності та корупційних ризиків. Присутність на засіданнях старост сіл дає змогу мати постійну актуальну інформацію із усіх поселень громади і швидко доводити до населення перебіг засідань та рішення, які ухвалюються виконкомом.

Загалом, структура органів управління у ОТГ суттєво відрізняється в залежності від громади.

Для менших громад така структура була б занадто обтяжливою фінансово і її було б складно укомплектувати кадрово.

У невеликих сільських ОТГ структура управління є значно простішою і складається, як правило, із кількох відділів: загальний; освіти, медицини, культури, спорту, туризму; земельний; планово – економічний/бюджетний; адміністративних послуг;...

В залежності від розмірів громади, кількість управлінців на тисячу населення суттєво відрізняється. Як правило, у більших громадах навантаження управлінців на тисячу населення є нижчим, ніж у малих громадах.

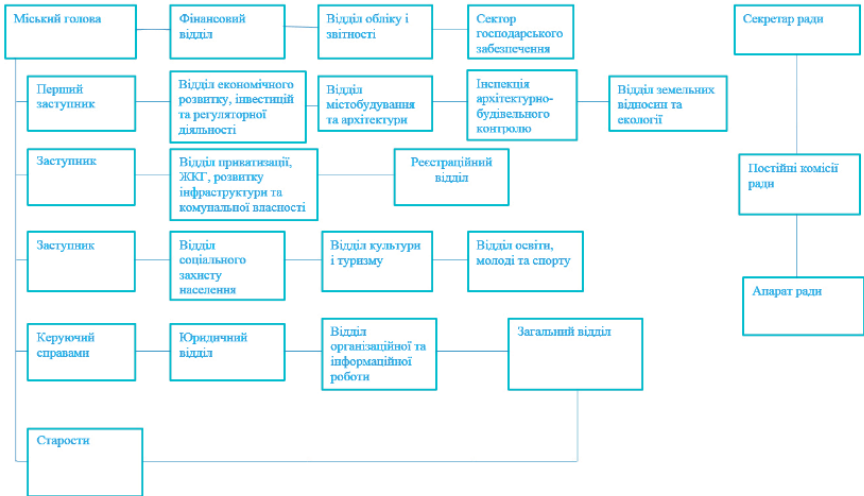


Рис. 4. Структура виконавчих органів Волочиської міської ради⁴

Назва ОТГ	Населення	Управління	Управління на тисячу населення
Берездівська	8973	40	4,5
Війтовецька	7821	82	10,5
Волочиська	33115	113	3,4
Ганнопільська	6827	35	5,14
Дунаєвецька	38217	72	1,88
Китайгородська	4486	17	3,8
Колибаївська	4831	24	5
Летичівська	20140	84	4,17
Лісовогринівецька	7630	42	5,5
Меджибізька	8383	61	7,34
Наркевицька	6465	32	4,9

⁴ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/924-2015-%D1%80>

<i>Продовження таблиці</i>			
Назва ОТГ	Населення	Управління	Управління на тисячу населення
Новоушицька	26563	66	2,5
Понінківська	8424	31	3,69
Сатанівська	8031	30	3,6
Старосинявська	20664	114	5,53
Чорнострівська	12414	37	2,98

(Примітка – тут дані по громадах першої хвили, утворених в 2015 році)

У громадах, які об'єднали у собі достатньо багато сільських рад, частка старост в апараті управління є досить значною – 12-17 осіб. Наприклад, у Чорнострівській ОТГ із загального штату виконавчих органів у 37 осіб, 9 осіб – це старости. Старости сьогодні є ключовими особами виконавчих органів ради ОТГ у територіях. Вони виконують важливу роль у комунікаціях людей з різних сіл громади з органами місцевого самоврядування громади.

Загалом, місцеве нормативне регулювання питань щодо утворення виконкому, структурних підрозділів, формування положень про їх діяльність, досить детально виписано у багатьох методичних розробках, які були здійснені різними суб'єктами впродовж 2015-16 років. Зокрема, корисним виглядає збірник зразків/шаблонів для проектів місцевих нормативних актів, підготовлених Інститутом громадянського суспільства, які можна завантажити в електронній формі за посиланням <http://www.csi.org.ua/zrazkyshablony-proektiv-mistsevyh-akt/>.

В сучасному, наскрізь оцифрованому та інтернетизованому світі, саме інтернет є чи не основним засобом прозорості місцевої влади та можливість показати себе світові.

На жаль, з цим у нас ще доведеться працювати, аби ОТГ могли використати таке надбання, як мережа інтернету.

Не зважаючи на те, що всі ОТГ мають свої інтернет-сторінки, більшість цих сторінок є недостатньо інформативними, особливо в частині структури управління, доступності проектів рішень, та й основною інформацією про громаду, яка потрібна для промоції громади у просторі.

Порада для новоутворюваних ОТГ: готуйте свої сайти, виходячи з досвіду кращих. Ваш сайт – це ваше вікно у навколишній світ, це діалог зі світом. Знайдіть того, хто може зробити ефективний сайт, який можна модернізувати у майбутньому. Підключіть до наповнення його інформацією про громаду, її історію та надбання місцевої молоді. Йі це буде цікаво і корисно. Це буде корисно і для громади.

*«Більшість людей вірять, що одного разу вони прокинуться багатими. Наполовину вони мають рацію. Колись вони дійсно прокинуться.»
(Томас Едісон, винахідник)*

Об'єднані територіальні громади, які утворились впродовж 2015 року, в 2016 році продемонстрували досить непогані показниками з свого розвитку, за якими оцінюють проміжні результати реформи українські та іноземні спеціалісти. Це, передусім, надходження до місцевих бюджетів, капітальні інвестиції у місцеву інфраструктуру. І дійсно, такі показники є досить об'єктивними і швидкими для оцінки.

Багато з тих, хто пішов на об'єднання уже в 2016 чи в 2017 році, прийняв таке рішення саме завдяки цифрам, які показували зростання місцевих бюджетів, субвенції на розвиток інфраструктури, яку надає держава для ОТГ. Але для нас і для громад загалом більш важливим питанням має стати і вже стає питання, а що далі? Як нам примножувати свої бюджети і далі, коли держава припинить підтримку, а бажання людей отримувати все більше і більш якісних публічних послуг будуть наростати?

Ну і також слід пам'ятати, що бюджетні ресурси не завжди корелюються із загальним добробутом людини в кожній конкретній громаді чи поселенні.

Адже дійсно, значне збільшення місцевого бюджету може бути використане для оплати праці збільшеної кількості місцевих чиновників чи чергове асфальтування площі біля сільради, але люди від цього покращення не відчують. Тому надзвичайно важливо, аби ці нові податкові, бюджетні ресурси були найбільш ефективно використані, причому таким чином, аби покращення ситуації у громаді відчули більшість її жителів і таке покращення мало під собою не одноразовий результат: отримали субвенцію від держави, відремонтували дах школи та замінили вікна. Дійсно, дітям стало комфортніше вчитись, вони вже не мерзнуть в класах і під час дощу зі стелі не капає вода. Але ключовим питанням залишається інше: а чи якість освіти, якість викладання у нас стала краща? Чи діти з цієї школи отримають шанс вступити до ВНЗ, отримати пристойну освіту для свого дорослого життя, чи так само можуть розраховувати на якесь разове працевлаштування у місцевому агрохолдингу...

⁵ Більш детально про ресурси тут <http://www.csi.org.ua/vnutrishni-ta-zovnishni-resursy-dlya-rozvytku-gromady-abo-chomu-brak-groshej-ne-ye-pervynnoyu-problemoju-gromady-navchalnyj-modul/>, видання «Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль)».

Такий ресурс, як бюджет та державні субвенції, відомий усім і саме до нього апелюють як провідники реформи, так і її противники.

Насправді ресурсів є багато і вони різні. Створення ОТГ означає не просто механічне об'єднання території та людей, що тут проживають, це перехід в нову якість, у тому числі через примноження ресурсів.

З формальної точки зору, ресурси – це матеріальні і нематеріальні об'єкти/цінності, якими громада володіє, або якими може користуватися.

Проте, ми рекомендуємо більш широке розуміння цього поняття. Ресурс громади – все те, що може бути використано для поліпшення якості життя у громаді. Тому такими ресурсами, які є складніші від бюджету, податків та комунального майна і землі, але від цього не менш значимими, а загалом напевне більш важливими і стабільними, є:

- людина – жителі мають право реалізувати і використовувати свої здібності для створення і перетворення громади. Наприклад, краєзнавець, який віднайшов інформацію, що у вашому селі Ференц Ліст написав один із своїх найкращих творів, мама, яка організувала дитячий садочок сімейного типу, вчитель-пенсіонер, який навчає дітей англійської мови... та багато інших варіантів, які потрібно просто ідентифікувати;
- фізична структура або місце – школа, лікарня, церква, бібліотека, центр відпочинку, клуб. Це може бути джерело, озеро, болото, покинута будівля, тощо;
- громадська служба, яка робить життя кращим для деяких або всіх членів громади – громадський транспорт, заклад дошкільної освіти, культурні заклади;
- приватний бізнес, який забезпечує робочі місця і підтримує місцеву економіку.

При утворенні ОТГ варто не тільки вести консультації щодо процедури утворення, захисту інтересів посадових осіб, які втратять свої місця після об'єднання, але й намагатись оцінити нові ресурси, що з'являються у такому об'єднанні.

На відміну від традиційного сподівання на зовнішні ресурси (дотації від держави, депутата та іноземного інвестора) для вирішення проблем громади, спробуймо застосувати новий підхід – розвиток громади, базований, передусім, на внутрішніх ресурсах, який надихається лідерством, місцевим патріотизмом та довірливими стосунками всередині громади.

На прикладі Хмельницької області ми побачили, що такі внутрішні ресурси у громадах можуть бути дуже різними і... подібними. Правда, у

одних цей ресурс використовується «на повну», в інших ще не підійшли до його використання.

Приклад: мінеральні води.

Лише у Волочиському районі є декілька місць, де є джерела збручанських мінеральних вод. Найбільш відомим місцем є Сатанів, який сьогодні є центром об'єднаної Сатанівської територіальної громади. Мінеральна вода для Сатанова є основою для розвитку. Адже саме завдяки цій воді та мальовничій природі сюди приїздять люди на відпочинок і лікування, саме зайнятість в цій сфері створює основні надходження до місцевого бюджету. Тому мінеральна вода для Сатанова є чи не найголовнішим ресурсом (після людини) і це використовується як конкурентна перевага Сатанівської ОТГ. Адже нарощування кількості відпочиваючих у Сатанові створює нові ланцюжки доданої вартості та спонукає місцевих підприємців займатись забезпеченням відпочиваючих та власне санаторіїв.

У Волочиській ОТГ також є джерела подібної мінеральної води – у Волочиську та у Зайчиках. У Волочиську є навіть санаторій, збудований передусім для потреб компанії «МоторСіч», у Зайчиках свердловина законсервована.

Є вихід мінеральної води у Війтовецькій ОТГ у селі Сарнів, де місцевим священником було облаштовано криницю, а загалом вода остаточно не вичена і не розробляється.

Як видно із цього прикладу, однаковий ресурс може використовуватись зовсім по-різному. Все залежить тут від наявності чи відсутності інших ресурсів, зайняття ринку, можливості розвиватись на основі іншого ресурсу, який дає конкурентну перевагу перед сусідами.

Так от, з прикладом використання збручанської мінеральної води, Сатанів має велику конкурентну перевагу через уже наявну лікувально-оздоровчу інфраструктуру, мальовничу природу та певну інформаційну «розкрученість». Натомість, Волочиськ має значно кращу доступність та можливість для окремих категорій відпочивальників користуватись принадами міста. Тому саме ці дві громади є потенційними конкурентами на ринку лікувально-оздоровчих послуг, що створюються з використанням збручанської мінеральної води.

Але оскільки Волочиськ має досить розвинуту промисловість та наявність багатьох виробництв, що дають надходження до місцевого бюджету та створюють робочі місця, то сьогодні посилене використання такого ресурсу, як мінеральна вода, для нього є значно менш актуальним, як для Сатанова.

Цікавий приклад залучення інвестора у свою громаду має Старосинявська ОТГ. Саме сюди зайшов інвестор з будівництва заводу з глибокої переробки сої, який має бути чи не найбільшим у Європі, а сума інвестиції складає близько 1,5 млрд. гривень. Це дуже гарний приклад пошуку інвестора: створення схеми планування території, визначення земельної ділянки під

інвестицію, промоція ділянки і... відсутність спроби «потрусити» інвестора на неплановані витрати.

На цьому прикладі можна побачити і роль районної ради, яка, залишившись без повноважень і ресурсу (адже тепер рада не представляє «спільних інтересів територіальних громад району», як це має бути за Конституцією України, оскільки весь район – це одна громада), пробувала не дати зайти у громаду інвестору. Більш детально про історію з великою інвестицією у Старосинявську ОТГ можна дізнатись за посиланням <http://decentralization.gov.ua/news/7746>

До об'єднання сільради не мали такої кількості людського ресурсу, який зараз мають ОТГ. Серед значно більшої кількості населення значно простіше віднайти тих, хто своїм прикладом, своєю пасіонарністю може повести інших і перетворити людський капітал громади в основний ресурс розвитку.

На які категорії людей варто передусім звернути увагу:

1. Молодь

Адже молодь:

- має вільний час, принаймні значно більше, ніж дорослі, зайняті працею. Часто саме наявність вільного часу, який молодь не знає, як використати, є причиною її асоціальних вчинків;
- молодь має потребу «кучкуватися» у компаніях. На жаль, часто ця самоорганізація має деструктивний характер. Але, якщо її спрямувати на «мирні цілі», вона може стати прикладом для інших (напр. організація тренажерного залу);
- це природній дух бунтарства. Їх не влаштовує сучасний стан речей. Вони прагнуть змін. І частина з їхніх нестандартних ідей може бути продуктивною;
- молоді люди прагнуть самореалізації, визнання, хочуть бути відомими. Однак зараз бракує і приводів, і «соціальних» ліфтів, які б «піднімали» лідерів у шкільному класі до рівня лідерів громади. Наприклад, це може бути організація молодіжного клубу, спортивної команди, відновлення парку і т. д.;
- у малих містах та селах багато молоді володіє комп'ютерною грамотністю, має доступ до Інтернету. А таких навичок часто бракує органам місцевого самоврядування.

Залучення молоді (починаючи з раннього шкільного віку!) до місцевого розвитку є використання позитивних рис молодих людей і включення молоді у ланцюжки взаємодії: молодь – місцева влада, молодь – місцевий бізнес, молодь – літні люди (та, можливо, інші соціальні групи у громаді).

2. Літні люди

Насправді, літні люди – це не тільки хвороби, немічність і незрозуміння молоді. Вони також можуть бути чималим ресурсом, якщо подивитися на їхні риси, характеристики та можливості з позитивного боку. Літні люди – це величезний досвід, унікальні знання в певних галузях чи сферах, традиції, які не можна і не бажано втратити.

У кожній громаді можна знайти літніх людей, які із задоволенням кілька днів чи годин на тиждень можуть працювати з молоддю чи давати своєрідні майстер-класи тим, хто хоче чогось навчитись від цих людей. До цього ж, включення літніх людей у якусь корисну діяльність дуже позитивно впливає і на самопочуття цих людей, адже вони залишаються потрібними іншим, що є дуже важливим для них.

3. Творчі особистості та земляки

Творчі люди та видатні особистості, які походять із громади чи живуть у громаді, є важливим недооціненим ресурсом.

Художник, композитор чи видатний інженер, який народився і виріс у вашому місті/селі, може стати засновником, при вашому сприянні, відповідної «школи» у вашій середній школі, фестивалю, лабораторії, які зроблять вашу громаду відомою, дадуть змогу дітям отримати мотивацію для навчання.

Запрошення на день громади видатних особистостей – вихідців із цієї території, це не тільки подія місцевого рівня, це можливість прочитати для молоді майстер-класи, це банально отримати подарунки для школи чи клубу.

Отже, шукайте власні ресурси. Вони є в усіх. Головне їх ідентифікувати та ефективно використати. Використовуючи власні ресурси, ви швидше і у більших розмірах зможете залучити ресурси зовнішні. Можливості ОТГ тут є дуже великими.

Розумне зростання

Ще років 10 тому в Європі говорили про розвиток, сталий розвиток, стійкий розвиток, тепер говорять за зростання і його вищу форму – «розумне зростання».

Планування розвитку в Україні загалом поки що не базується на принципах розумного зростання, але ОТГ можуть стати у цьому піонерами, над ними

не висить старий досвід життя в умовах, коли не має достатньо повноважень, коли не можна спланувати ресурси, а виконавець робіт чи послуг, які здійснюються за кошти бюджету, давно всім відомий.

Повноваження, ресурси та державна підтримка об'єднаним територіальним громадам дають змогу планувати своє майбутнє через розумне зростання, базоване на таких принципах:

1. Розумна освіта

Об'єднані територіальні громади відтепер відповідальні за середню освіту. Протягом 2016 року було відремонтовано багато шкіл, закуплено шкільних автобусів та комп'ютерної техніки. На нинішньому етапі потрібне значне поліпшення якості навчання, аби діти у школах отримали знання, навички та вміння, які забезпечать їм можливість для адаптації у світі, що динамічно змінюється та стає дедалі більш конкурентним.

Школи мають стати освітніми, виховними та просвітницькими центрами розвитку громади, де продукуються ідеї для розумного зростання, де молоді люди отримують навички управління, підприємництва, а школа стає джерелом ідей та можливостей для зростання доходів домогосподарств – це є пріоритетним завданням для громад.

2. Розумна місцева економіка

Територіальні громади різні, у них різна кількість населення, різні природні умови, різні традиції та свої унікальні ресурси.

Громадам необхідно віднайти свою розумну спеціалізацію в регіональній економіці, яка має базуватись на власних конкурентних перевагах і, передусім, власних ресурсах.

Інновації, ощадливість щодо використання ресурсів, залучення до підприємництва максимальної кількості жителів громад мають стати нормою для органів місцевого самоврядування, що відповідальні за планування та реалізацію розвиткових ініціатив.

Стратегія розвитку громади має бути максимально реальною, функціональною, базованою на досягненні розумного зростання та підготовленою із залученням громади.

3. Розумна організація життєвого простору

Люди, які проживають у громаді, мають отримати доступ до основних благ та послуг, які є публічними, у максимально зручний спосіб. Формування центру міст, селищ та сіл має бути розумним та комфортним для людини. Землі, які знаходяться у межах громади, мають використовуватись максимально ефективно і бути збереженими для майбутніх поколінь.

Планування всієї території громади, резервування земель під реалізацію стратегії розумного зростання, встановлення розумних обмежень щодо використання земель – все це має бути максимально прозорим, здійснюватися в інтересах усіх членів територіальної громади.

4. Розумне використання ресурсів та охорона довкілля

Ресурси, дані Богом, не є безмежними і невичерпними. Тому зростання у громадах має забезпечуватись максимально ощадливим використанням невідновлюваних ресурсів. Збереження довкілля забезпечується не наявністю полігонів для захоронення відходів, а їх мінімізацією. Органічні відходи мають перетворюватись у добрива і повертатись в землю, більшість інших відходів мають ставати сировиною для нового виробництва. Продукування нової продукції має враховувати можливість її необтяжливого перероблення. Адаптація сільськогосподарського виробництва та водокористування до зміни клімату є важливою складовою збереження ресурсів.

5. Розумні люди

Будь-які зміни системи управління, перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не мають значення, якщо це не спрямовано на добробут людини.

Люди мають бути здоровими, активними, адаптованими до змін, які відбуваються швидко. Освіта продовж життя, зайнятість та самозайнятість, здоровий спосіб життя та поступова відмова від шкідливих звичок дає змогу людям бути потрібними собі, сім'ї, суспільству. Місцева ідентичність, яка формується у нових громадах, має базуватись на основних людських цінностях та місцевих традиціях і бути складовою розумної спеціалізації громади.

Ці принципи в більшій чи меншій мірі уже зараз знаходять своє відображення при підготовці основних стратегічних документів розвитку громади – стратегії розвитку (стратегічний план розвитку) та схемі планування території громади.

В Хмельницькій області дві громади – Сатанівська та Волочиська, – стали піонерами у стратегічному плануванні, і за сприяння Інституту громадянського суспільства тут були підготовлені і прийняті відповідними радами ці основні стратегічні документи.

ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ

*Я цього хочу. Значить це буде.
(Генрі Форд, американський підприємець)*

Як ми уже відмічали у попередніх параграфах, одним із головних завдань ОТГ є створення умов для розвитку громади. Для цього необхідно розуміти свої переваги, можливості та обмеження і визначити вектор майбутнього розвитку.

Успішними стають ті регіони та громади, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність та поліпшують ті внутрішні умови, які впливають на інвестиції та підтримують їх.

Аби кошти використовувались для зростання, варто зайнятися стратегічним плануванням розвитку об'єднаної територіальної громади.

Планування розвитку потрібне також для того, аби залучити та ефективно використати кошти державного фонду регіонального розвитку. Для громади дуже важливо, аби кошти від ДФРР були використані найбільш ефективно і завдяки ним були сформовані нові можливості для збільшення доходів місцевих бюджетів в подальшому.

Саме тому ОТГ в 2016 році почали серйозно звертати увагу на власне стратегічне планування.

У Хмельницькій області розроблено та ухвалено стратегії двох ОТГ – Сатанівської⁶ селищної та Волочиської⁷ міської. По великому рахунку ці документи можна використати ОТГ подібних типів для підготовки власних стратегій. Також досить детально про порядок роботи над стратегічним плануванням ОТГ можна ознайомитись із роботи Інституту громадянського суспільства «Стратегічне планування у громаді»⁸.

Об'єднана територіальна громада може взяти за основу для розробки своєї стратегії розвитку навіть Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року, а також врахувати стратегію розвитку області, у якій знаходиться територіальна громада.

⁶ <http://satanivska.gromada.org.ua/docs/10833/> стратегічний план розвитку Сатанівської ОТГ

⁷ <http://volochyska.gromada.org.ua/strategiya-rozvitku-09-29-42-06-04-2016/> документи пов'язані із стратегічним планування у Волочиській ОТГ

⁸ <http://www.csi.org.ua/8110-2/>

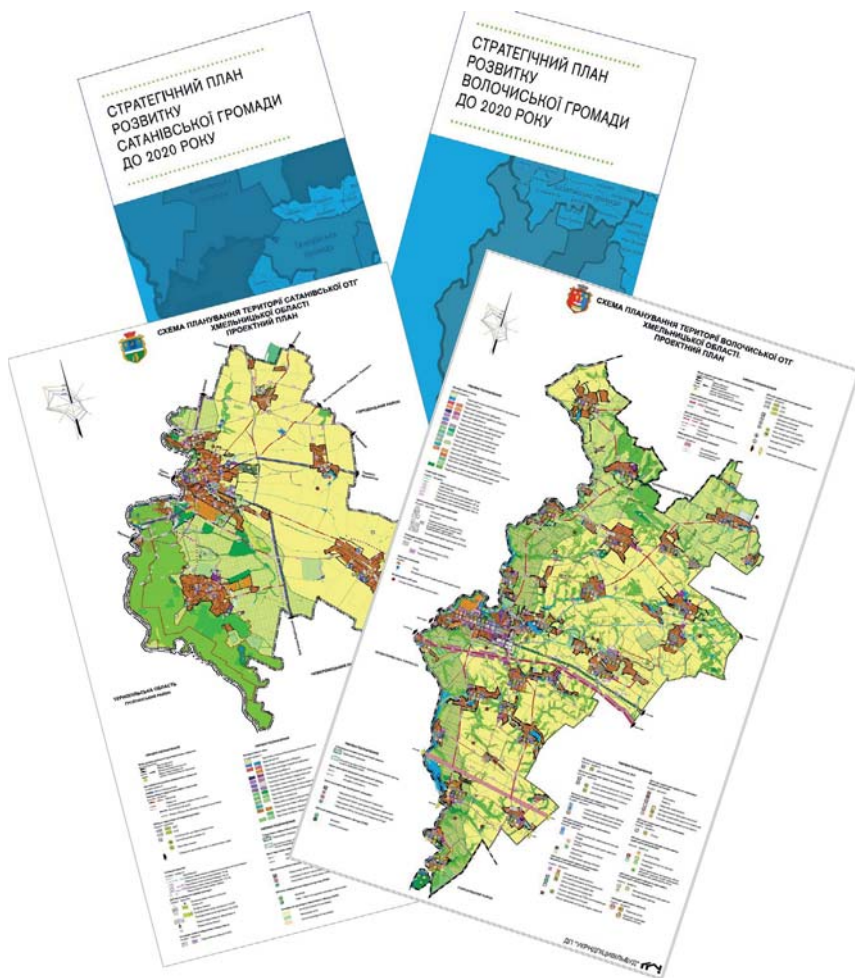


Рис.5. Стратегічний план розвитку та Схема планування території Волочиської та Сатанівської ОТГ

Це буде абсолютно логічно, оскільки нова Державна стратегія регіонального розвитку базована на філософії збільшення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення єдності всього українського простору, а також покращення якості життя населення незалежно від місця проживання людини.

ОТГ створювались, як правило, навколо домінуючого центрального поселення – міста, селища, почасті великого села. Тепер завдання ОТГ – поширити вплив цього домінуючого поселення на навколишні сільські території громади. Місто має почати віддавати борги селу.

Правда, при стратегічному плануванні дуже важливо, аби ми при вивченні ситуації в об'єднаній територіальній громаді чітко змогли ідентифікувати так звану «якірну» точку, яка може бути основою для зростання місцевої економіки (їх може бути декілька, але їх точно не буває 10 чи 20).

Плануючи розвиток громади, ми маємо орієнтуватися на три складові стратегії – розвиток місцевої економіки, розвиток людського капіталу, збереження довкілля.

Стратегічне планування свого розвитку ОТГ здійснюють на основі таких прогнозованих фінансових ресурсах:

Використання власних доходів бюджету;

Використання коштів ДФРР на проекти розвитку;

Використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ.

Залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД).



Слід пам'ятати: кошти із вказаних джерел не надходять просто так. На використання цих коштів потрібно мати відповідні проекти!

Процес стратегічного планування розвитку громади можна представити як ряд кількох послідовних кроків або дій: 1) організація роботи; 2) проведення стратегічного аналізу; 3) прогнози, моделювання сценаріїв і здійснення стратегічного вибору; 4) розробка плану дій (цілі, завдання); 5) громадське обговорення проекту; 6) ухвалення та оприлюднення Стратегії; 7) впровадження Стратегії; 8) моніторинг та коригування (при потребі).

Розробка та ухвалення Стратегії розвитку ОТГ – це не одноразова робота. Це створення документу, необхідного для подальшої реалізації в інтересах громади, який є основою річних планів соціально-економічного розвитку та бюджету громади.

Стратегія/стратегічний план розвитку громади є матеріальним результатом стратегічного планування, проте сам процес планування є не менш важливим для розвитку людського потенціалу громади.

Правильно побудований процес стратегічного планування консолідує актив громади, його публічність створює довіру до процесу і формує віру у позитивний результат, в процесі роботи з'являються ідеї, які можуть трансформуватись у проекти розвитку та виявляються люди, які можуть стати донорами кадрів для громади.

Пам'ятайте: для правильної організації стратегічного планування, у громаді потрібно здійснити певний обов'язковий набір кроків, які можуть бути приблизно такими:

Перше – підготувати необхідні розпорядчі акти для легалізації процесу розробки Стратегії, а також план роботи над проектом, ув'язаний з термінами та відповідальними особами (Робочий план).

Друге – сформувати ефективну робочу групу, яка зможе взяти на себе відповідальність за розробку Стратегії.

Третє – забезпечити максимальну публічність і прозорість процесу розробки Стратегії через ефективну комунікацію з громадою та залучення якомога більшого числа учасників до процесу.

Четверте – залучити досвідченого консультанта стратегічного планування для методологічного супроводу процесу стратегічного планування, виконання методологічно складних робіт (зокрема, виконання соціально-економічного аналізу, прогнозів та опрацювання сценаріїв) та «складання» документа Стратегічного плану.

П'яте – організувати збір статистичних і економічних даних для соціально-економічного аналізу.

Шосте – організувати опитування мешканців та підприємців шляхом анкетування.

Тут варто зауважити таке: в Україні не так багато консультантів, що мають успішний досвід роботи з розробки стратегій розвитку регіонів, не кажучи вже про ОТГ. Тому перед тим, як укладати договір із якимось консультантом чи організацією, подивіться в інтернеті, який у них є досвід, якими є відгуки про їхню роботу. Послуги з таких робіт не є надто дешевими, тому не ведіться на малі витрати чи маловідомі імена, це може бути в результаті значно дорожче.

Ми не зупиняємось у цій роботі на деталях підготовки проекту Стратегії, лише звертаємо увагу на ключові моменти, які є дуже важливими для подальшого розвитку громади.

Тому при роботі над проектом Стратегії зверніть увагу на формулювання «бачення» розвитку громади. Тут консультант вам може лише трішки щось підказати і не більше, адже це прерогатива самої громади.

Стратегічне бачення є концентрованим уявленням мешканцями того, якою вони хочуть бачити свою громаду у майбутньому.

«Формула» Стратегічного бачення має бути лаконічною та, в той самий час, змістовною. Серцевиною Стратегічного бачення є основна, базова функція, яку виконує громада в системі району, регіону, країни. Необхідною прикметою Стратегічного бачення є впізнаваність громади в зовнішньому середовищі, яка відображається в її основних географічних, економічних, соціальних, історичних, культурних та інших характеристиках, що ними має відзначатися громада у майбутньому.

Приклад 1. Стратегічне бачення Волочиської ОТГ

«Волочиськ 2020» – активна інвестиційно приваблива та водночас екологічно чиста громада на межі Поділля і Галичини, територія гармонійного поєднання промислового розвитку на основі високих технологій та екологічного сільського господарства. Громада економічно активних людей, підприємництва і підприємців, де легко відкрити та вести свій власний бізнес. Туристично приваблива лікувально-оздоровча територія (курортна зона). Громада щирих і привітних людей, затишна і комфортна для проживання, бізнесу і відпочинку.

Приклад 2. Стратегічне бачення Сатанівської ОТГ

Громада Сатанів – європейський бальнеологічний курорт в серці Подільських Товтр:

- екологічно чиста, туристично приваблива територія, яка пропонує гостям високий рівень туристичного і рекреаційного сервісу та якісні екологічні продукти;
- громада активних та підприємливих людей, де легко відкрити та вести власний бізнес;
- громада культурного і релігійного багатоманіття, в якій затишно, безпечно та комфортно жити, працювати і відпочивати і яка дбає про прийдешні покоління!

Як видно із приведених прикладів, обидві громади орієнтуються на людину. Проте Волочиська громада пов’язує своє майбутнє передусім з інноваційним промисловим розвитком, а Сатанівська орієнтується на курортні та пов’язані з цим послуги. І це не випадково, оскільки кожна громада виділила свої конкурентні переваги і розумно поклала їх в основу бачення розвитку.

Саме тому коректний аналіз соціально-економічної ситуації у громаді є дуже важливим для об’єктивності стратегування, а опитування, які ви будете проводити під час роботи над проектом стратегії, мають здійснювати ті, кому можна довіряти, які реально опитуватимуть людей, а не заповнюватимуть анкети, не виходячи із приміщення.

Ну і на останок. Стратегія, навіть найбільш правильна і логічна, не допоможе у розвитку, якщо вона буде покладена на полицю. Ухвалили стратегію, керуйтеся нею і все буде добре.

Приклад

Стратегічне планування ОТГ сьогодні має бути досить інноваційним, враховувати нові тенденції щодо розвитку, які є визначальними в Європейському Союзі, але базуватись на українських нормативних документах та власних унікальних ресурсах і перевагах, які громада має ідентифікувати.

Сатанівська ОТГ Рішенням⁹ сесії Сатанівської селищної ради від 23.12.2016 №4-14-2016 «Про Стратегічний план розвитку Сатанівської громади до 2020 року» ухвалила власну Стратегію розвитку, яка може слугувати прикладом і для інших, адже тут по факту викладена спроба забезпечити розумне зростання громади, базоване на власних унікальних ресурсах.

Для початку варто звернути увагу на Стратегію¹⁰ розвитку Хмельницької області на 2011-2020 роки.

Стратегія розвитку Хмельницької області визначила однією із 4-х стратегічних цілей, стратегічну ціль 2: **реалізація туристичного потенціалу регіону**. В основу обрання саме цієї цілі лягли результати соціально-економічного та swot аналізу, проведеного розробниками стратегії.

Туристичний потенціал області має такі головні складові:

- *мальовнича природа – Дністер, Товтри, ліси та озера півночі області;*
- *мінеральні води – типу Нафтуся, Миргородська, радонова;*
- *пам'ятки історії та архітектури – Кам'янець-Подільський, Меджибіж, Самчики, Сутківці, Старокостянтинів, Ізяслав, Зіньків, Сатанів...;*
- *мережа санаторіїв, де можна оздоровитись та полікуватись.*

З такої оцінки стратегія визначила операційну ціль «**2.1: Розвиток та відновлення туристично-відпочинкового потенціалу**».

Як бачимо, регіональна стратегія дає добру підказку окремим територіям області, як відшукати себе у реалізації стратегічної цілі 2. Сатанівська ОТГ, якраз розміщена прямо в «серці Подільських Товтр», тут є джерела лікувальної мінеральної води, мальовнича природа, історичні та природні пам'ятки.

Відтак ця стратегічна ціль із Стратегії Хмельницької області знайшла себе у Стратегічному плані розвитку Сатанівської ОТГ.

Стратегічний план розвитку Сатанівської ОТГ виокремив для себе свою власну «розумну спеціалізацію» – бальнеологічний курорт. Відтак така розумна спеціалізація потягнула за собою низку суміжних з цим складових екологічної чистоти природи, охорона довкілля, якісні сервіси, стабільність та безпека...

⁹ <http://satanivska.gromada.org.ua/docs/10833/>

¹⁰ [http://km-oblrada.gov.ua/userfiles/RD_Strategy_Khmelnytskyi_12052011_UA\(1\).pdf](http://km-oblrada.gov.ua/userfiles/RD_Strategy_Khmelnytskyi_12052011_UA(1).pdf)

Громада Сатанів – європейський бальнеологічний курорт в серці Подільських Товтр, (розумна спеціалізація)

- екологічно чиста, туристично приваблива територія, яка пропонує гостям високий рівень туристичного і рекреаційного сервісу та якісні екологічні продукти
- громада активних та підприємливих людей, де легко відкрити та вести власний бізнес
- громада культурного і релігійного багатоманіття, в якій затишно, безпечно та комфортно жити, працювати і відпочивати і яка дбає про прийдешні покоління!



Сьогодні в Сатанівській ОТГ уже збудовано та діє низка невеликих санаторіїв, які є популярними поки що на регіональному рівні. Але тут завершується підготовка до відкриття чи не найбільшого в Україні санаторного комплексу кардіологічного профілю, який має стати локомотивом розвитку сфери лікувально-оздоровчого туризму.



Рис. 6. Санаторії Сатанова



Рис.7. Будівництво санаторію «Арден Палац»

Наявність на лікуванні та оздоровленні значної кількості людей в лікувальних закладах неминує спонукає до розвитку супутніх сфер місцевої економіки.

Перетворення Сатанівської ОТГ на бальнеологічний курорт та центр туризму вихідного дня це:

- включення громади у транспортну мережу, покращення доступності до основних регіональних центрів;
- приємна організація простору громади та велосипедні маршрути;
- збережені та відновлені пам'ятки історії та природи;
- розвиток малого сільськогосподарського органічного виробництва;
- зайнятість населення та зростання доходів домогосподарств.

В 2016 році у громаді чимало зроблено аби простір громади став комфортним не тільки для її мешканців, а й для відвідувачів: відремонтовані вулиці, проведено освітлення та водогони, організовано під'їзди до основних історичних пам'яток. Заплановано зробити ще більше.



Рис. 8. Сатанівська ОТГ

Під час роботи над стратегічним планом розвитку громади якимось само собою з'явилося ключове гасло: **Серце Подільських Товтр**¹¹.



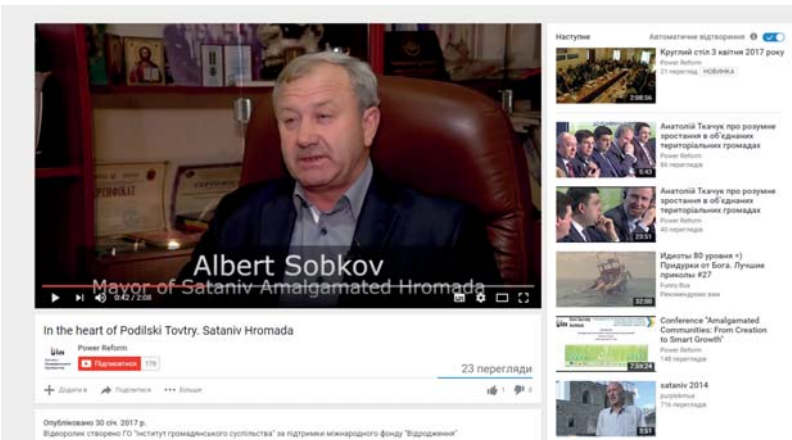
Рис.9. Засідання Робочої групи зі стратегічного планування у смт. Сатанів

¹¹ Поки що то не є офіційним гаслом, брендування громади ще по переду, але в цьому гаслі є досить глибокий зміст та символізм (примітка автора).



Рис.10. Презентація Стратегії розвитку Сатанівської ОТГ

Підготовлено невеликий ролик, який знайомить з Сатанівською громадою та який титрований англійською мовою¹². Це ще один крок до відкриття громади світові.



Проміжний висновок: Приклад Сатанівської ОТГ є важливим для розуміння напрямів пошуку своєї ідентифікації, своєї ніші в регіональному розподілі праці, формуванню впізнаваності. Такі кроки є запорукою успішності у конкурентній боротьбі за ресурси. Це не є прикладом для копіювання, це можливість для наслідування, виходячи із своїх ресурсів та розуміння розумного зростання.

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=iVxDbgvl9MU>

При підготовці цієї роботи до видання стало відомо, що Сатанівська ОТГ, зробила ще один крок до залучення додаткових ресурсів для свого розвитку, як і Хмельниччина загалом.

За наслідками конкурсу проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу (дякуємо ЄС за таку підтримку, це понад 630 млн гривень, які надійшли в 2017 році) в рамках Програми регіонального розвитку «Розвиток туризму»¹³ Хмельницька область представлена 3 проектами, серед 8-ми проектів-переможців. Це дуже хороший результат.

Аби зрозуміти, чому це стало можливим, варто повернутись ще в 2010-11 роки, коли тут підготували Стратегію розвитку Хмельницької області до 2020 року. Ця стратегія, на основі аналізу можливостей та конкурентних переваг, визначила серед 4-х стратегічних цілей Стратегічну ціль 2: **Реалізація туристичного потенціалу регіону.**

Досягнення цієї стратегічної цілі має здійснюватись через декілька операційних цілей, зокрема:

Операційна ціль 2.1: Розвиток та відновлення туристично-відпочинкового потенціалу

Операційна ціль 2.2: Розширення можливостей та реклама туристичних продуктів

Тепер під операційну ціль 2.2. область реалізуватиме два проекти:

- 1) **Створення інноваційних об'єктів туристичної інфраструктури Хмельницького регіону із туристично-логістичним центром в місті Хмельницькому**, закупівля 15 сенсорних інформаційних кіосків, розробка Інтернет-порталу, контенту, благоустрій території навколо кіосків, встановлення модульного туристичного інфоцентру, навчання кадрів (9,400,000.00 гривень)
- 2) **Створення туристично-інформаційного центру на території курортної зони селища Сатанів Городоцького району** Хмельницької області (1,226,767.00 гривень). Щодо Сатанова, то тут слід додати, що цей проект добре вмонтовується у Стратегічний план розвитку громади, який визначив Стратегічну ціль 1. «Розвиток туристичного потенціалу та підприємницької активності громади», яка розкривається у операційних цілях, зокрема у Операційній цілі 1.1. «Розвиток та просування курортно-туристичних продуктів».

¹³ <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Perelik-proektiv-peremozhtsiv-konkursnogo-vidboru-za-rezultatami-zasidannya-konkursnoyi-Komisiiyi.pdf>

Під операційну ціль 2.2. Розвиток та відновлення туристично-відпочинкового потенціалу області реалізуватиме цікавий проект **«Створення туристично-рекреаційної зони «Сквер Потоцьких» у смт Антоніни Красилівського району** Хмельницької області, рекламна кампанія, проведення культурних заходів, створення нової рекреаційної зони, розвиток туристичних локацій, ремонтно-реставраційні роботи (3,064,646. гривень).

По суті, проведений конкурс проектів і перемога на ньому 3-х проектів з Хмельницької області, підтверджує тезу – хороше планування та наполегливість у роботі рано чи пізно дасть результат. Ресурси, які правильно ідентифіковані, притягують інші ресурси.

Для ілюстрації цього параграфу ми обрали вислів Генрі Форда «Я цього хочу. Значить це буде.». Це дуже мотивуюча теза. Потрібно хотіти і працювати над тим, аби наше «хочу» стало нашим «можу».

ВИКОРИСТАННЯ ДОПОМОГИ ДЕРЖАВИ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ У НОВОСТВОРЕНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

*«Гроші йдуть до грошей.
Не вклавши копійки, шага не отримаєш.»
(Кульбаба Ганна, мудра жінка)*

Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава має надавати підтримку ОТГ впродовж 5 років від моменту їх утворення.

В 2016 році громади, які були утворені в 2015 році, отримали 1 мільярд гривень субвенції на формування власної інфраструктури. Розподіл цих коштів між ОТГ відбувався в основному виходячи із кількості сільського населення у громаді. І це виглядає справедливо, оскільки у містах інфраструктура є значно кращою, ніж в сільських територіях і тому для забезпечення єдності всього простору ОТГ дуже важливо певним чином «підтягнути» інфраструктуру сільських територій ближче до рівня центру громади.

ОТГ мали змогу досить вільно використовувати кошти на розвиток інфраструктури, оскільки правове регулювання порядку використання цих коштів було досить ліберальним.

Розподіл коштів субвенції між місцевими бюджетами та порядок їх використання визначені Постановою¹⁴ Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 – **«Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»**

Пункт 4 положення про порядок та умови надання субвенції визначив основні напрями використання цих ресурсів:

«4. Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватися на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації), а саме:

- підвищення якості адміністративних послуг: створення центрів надання адміністративних послуг, сучасних систем організації управління громадою – комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;*

¹⁴ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>

- реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій;
- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт доріг, мостів, переходів комунальної форми власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення;
- будівництво водогонів, систем водовідведення, нових полігонів твердих побутових відходів та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо;
- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт інших об'єктів, які є важливими для посилення спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади, належного рівня безпеки та цивільного захисту громади.»

Відповідно до таких вимог, ОТГ і спрямовували кошти субвенції, виходячи із власних потреб та правового регулювання.

Загалом сформувалось декілька напрямів, за якими було використано найбільшу кількість коштів цієї субвенції, причому всі ці напрями прямо стосуються життя більшості населення ОТГ. За кількістю коштів, витрачених на ці напрями, їх рейтинг виглядає таким чином:

- 1) ремонт, реконструкція доріг, вулиць – близько 25,7%;
- 2) дошкільна та шкільна освіта (ремонт приміщень та їх оснащення) – близько 25,3%;
- 3) придбання техніки для комунальних підприємств – 12,8%;
- 4) водопостачання та водовідведення (в основному водогони в селах) – 8,1%;
- 5) заклади культури (ремонт клубів, бібліотеки) – 6,8%;
- 6) вуличне освітлення – 5,7%;
- 7) медичні заклади – 4,7%;
- 8) ремонт адмінбудівель – 3%

Ще при підготовці територіальних громад до об'єднання противники цього процесу поширювали побоювання, що створення ОТГ приведе до неминучого «вимивання» коштів із сільських територій на користь міста чи селища, які є центром громади; що сільради, які увійдуть до складу міської чи

селищної ОТГ, не будуть впливати на рішення ради і тому всі кошти місцевого бюджету будуть освоюватись на користь центру ОТГ...

Проте, насправді ситуація виявилась, можливо за невеликими винятками, зовсім іншою. Основна частина коштів субвенції таки пішла на розвиток периферійних територій ОТГ та формування можливостей надавати кращі публічні послуги по всій території громади.

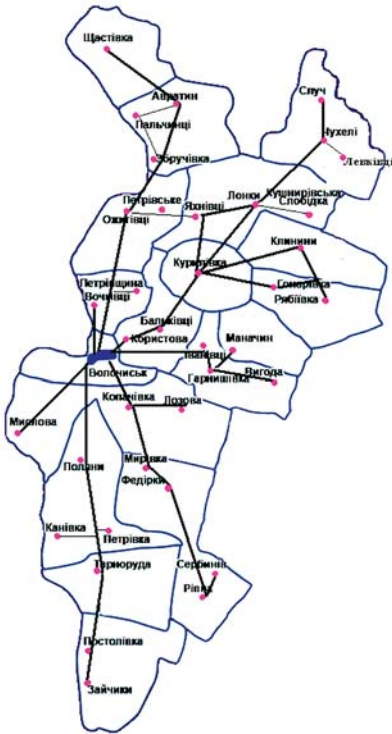
Прикладом саме такої політики – посилення можливостей для надання публічних послуг в межах всієї території громади, є Волочиська міська об'єднана громада.

Волочиська ОТГ є міською за своєю назвою, але наполовину сільською за фактом об'єднання навколишніх сіл навколо районного центру. Найбільшою тривоگوю міського керівництва ще на етапі об'єднання було питання, як охопити послугами та комунальним обслуговуванням сільські території, що увійдуть до міської громади Волочиська, як покращити якість життя сільських мешканців та розпочати наближення його до міського?

Це дуже непросте питання, адже Волочиська громада географічно витягнута з півночі на південь і до найвіддаленішого села близько 30 км, а сільське населення складає 41% від міського і проживає в 39 селах.

Державна субвенція на розвиток інфраструктури ОТГ тут дуже допомогла. Процес «підтягування» інфраструктури сільських територій до міського рівня таки вдалось запустити. Адже у громаді було прийнято рішення спрямувати кошти від субвенції на інфраструктуру, в основному, саме на сільські території.

Отже, Волочиська міська ОТГ у 2016 році отримала 14367,3 тис. грн. субвенції на розвиток інфраструктури. Що було зроблено за ці кошти?



Волочиська об'єднана територіальна громада – транспортне сполучення

Ремонт доріг



Рис. 11. Ремонт доріг Волочиська ОТГ

Першими реалізованими проектами були будівництва, капітальний ремонт та реконструкція доріг загальною протяжністю 3,5 км у п'яти населених пунктах громади, які по суті є «кущовими» центрами на периферії ОТГ.

Ремонт вулиць у цих селах здійснювався за принципом «формуємо центр села». Ремонтувалась центральна вулиця, виходячи із наявності на цих ділянках сільської інфраструктури соціальної сфери: старостат (колишня сільрада), школа, клуб, відділення пошти, фельдшерсько-акушерський пункт тощо. Це щоденний маршрут місцевих мешканців.

За таким принципом, наприклад, було відремонтовано 900 метрів центральної вулиці в селі Клинини, поставлено обмежувачі для проїзду важкої техніки і тепер там в центрі села, хороше покриття об'єднує пішохідною доступністю – магазини, школу, клуб, ФАП, старостат.

Посилення можливостей комунального господарства

Аби міське комунальне підприємство могло справитись із потребами значно збільшеної території обслуговування, було придбано спеціальну техніку.



Рис.12. Потужний сміттєвоз, який буде збирати тверді побутові відходи

Закупівлею прибиральної комунальної техніки (один сміттєвоз, два трактори) вирішується питання вивезення побутових твердих відходів з сільських територій силами міського комунального підприємства, а за

складних погодних умов з'явилась технічна можливість розгортати сніг з доріг місцевого значення за допомогою спеціалізованого устаткування.

До речі, при кожному старостаті введена додаткова штатна одиниця, працівника дільниці благоустрою у селі, який і відповідає за стан вивезення сміття, чистоту і порядок, інформує центральне підприємство про певні потреби чи проблеми на місцевості.

Не можна ще стверджувати, що механізм доведено до ідеального стану, але загалом така організація надання комунальних послуг на селі себе виправдовує.

Вода

Зміна клімату та гідрорежиму територій, в останні роки дуже загострило проблему відсутності питної води у наших селах, тому, затверджуючи на сесії міської ради План соціально-економічного розвитку громади на 2016 рік, було передбачено будівництво двох водогонів.

Першу чергу будівництва водогону у селі Ріпна вдалося виконати у поточному році на суму близько 900 тис. грн., друга черга планується на цей рік.

Та перш, ніж будувати водогони, було зроблено невеликі опитування місцевих мешканців, які виявили ще одну потенційну проблему у галузі комунального водопостачання та водовідведення: сільський мешканець переважно не готовий платити за воду, як це давно працює у місті. Люди ще мають надію, що вода до їхніх криниць повернеться. Така психологічна неготовність сільського населення платити за послуги водопостачання є певним викликом і містить ризики для комунального господарства. Тому робота з людьми в селах щодо водопостачання залишається на порядку денному.

Світло

Третім пріоритетом реалізації субвенції у 2016 році визначили реконструкцію систем вуличного освітлення у селах, на що спрямували кошти як з субвенції на розвиток інфраструктури, так і власні надходження громади.

Роботи тривали до завершення року, загалом було здійснено капітальний ремонт мереж вуличного освітлення протяжністю 35 км у десяти сільських населених пунктах громади. Як не дивно, але до цього моменту, у двадцять першому столітті багато селян продовжують жити за народною приказкою «ні світла, ні кадила», і лише після об'єднання в громаду центральні і маленькі сільські вулички освітлюються.

Придбаний за кошти субвенції шкільний автобус забезпечує доїзд школярів та педагогічних працівників до сільської Яхнівської загальноосвітньої школи.

Волочиська міська об'єднана територіальна громада використала 100 відсотків коштів субвенції на розвиток інфраструктури у 2016 році, розподіливши їх між міськими та сільськими територіями в таких частках: місто – 18,1%, село – 81,9%.

Варто зауважити, що такий підхід до використання субвенції цілком відповідає затвердженому Стратегічному плану розвитку Волочиської міської об'єднаної територіальної громади до 2020 року, у якому розвиток сільських територій визначено як одну із стратегічних цілей.

Позитивні зміни у селах Волочиської ОТГ стали вагомою причиною намірів сільських рад Волочиського та навіть суміжного Теофіпольського районів, що не об'єднались в жодну громаду у 2015 році, стати частиною Волочиської міської громади у майбутньому.

Проміжний висновок:

Об'єднані територіальні громади сьогодні – це досить великі території із значною часткою сільського населення. Отримуючи кошти від держави на розвиток інфраструктури, слід розуміти, як найкраще скористатись цими грошима. Наведений тут приклад Волочиської ОТГ показує, що використання основної частини цих коштів в інтересах сільських територій не є дискримінацією міста, а в середньостроковій перспективі створює умови для зростання всієї громади і зменшуватиме загальні витрати бюджету на сільські території у майбутньому, оскільки покращення сільської інфраструктури приведе до покращення і місцевої економіки, і, можливо, частково і демографії. Вирівнювання рівня надання публічних послуг у міських та сільських поселеннях сприятиме формуванню нової місцевої ідентичності в рамках усієї громади і вберігатиме громаду від місцевого егоїзму у майбутньому.

ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ОТГ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ У 2016 РОЦІ, ЯК ДЗЕРКАЛО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ¹⁵

Хмельницька область була першою серед інших, у якій в 2015 році було не просто створено 22 об'єднані територіальні громади, а загалом дотримано рекомендацій щодо їх спроможності. Тому тут громади є досить великими, як за територією, так і за числом жителів у громаді. Це дає підстави стверджувати, що досвід діяльності ОТГ у Хмельницькій області може використовуватись у вигляді типових прикладів і буде корисним для інших ОТГ, які лише формуються чи тільки почали працювати у нових умовах.

Інститут громадянського суспільства, відразу після виборів у нових ОТГ восени 2015 року, разом із обласним фінансовим управлінням надавав підтримку ОТГ щодо планування своїх бюджетів на 2016 рік, які вперше мали бути сформованими на новій основі.



Рис.13. Зустріч-нарада з головами та бухгалтерами ОТГ Хмельницької області щодо формування бюджетів ОТГ на 2016 рік

¹⁵ Ніна Наталенко, експерт з бюджетних питань Інституту громадянського суспільства

Вже на стадії прийняття місцевих бюджетів у 2016 році стало помітним посилення автономності бюджетів ОТГ та значне зростання самих бюджетів новостворених об'єднаних громад у порівнянні із сумою бюджетів громад, що увійшли до складу ОТГ.

Серед Хмельницьких ОТГ виявились три групи громад, що відрізняються за фінансовими можливостями: ті, що мають реверсну дотацію (донори); ті, що не отримують дотацію від держави; ті, що отримують дотацію.

Найбільш самостійними або менш залежними від державного бюджету стали Розсошанська та Гуменецька сільські громади, у яких здійснювалось вилучення до державного бюджету.

Волочиська міська громада, яка вийшла на нуль у розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Наркевицька селищна громада має найменший відсоток базової дотації (9%).

Більш ніж на третину залишились залежними від державного бюджету Колибаївська, Ганнопільська, Маківська, Китайгородська сільські та Понінківська селищна громади.

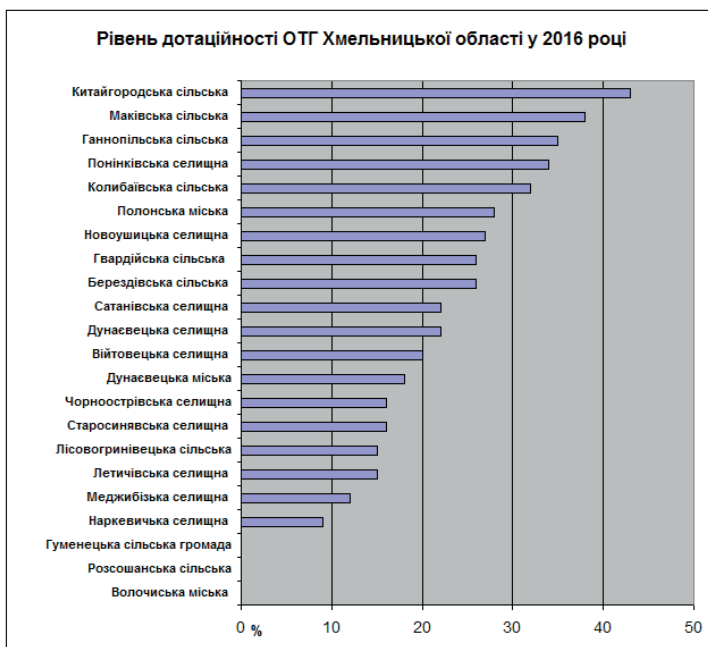


Рис.14. Рівень дотаційності ОТГ

Важливо при розгляді загального зростання бюджетів ОТГ оцінити показник надходжень власних доходів у розрахунку на 1 жителя такої громади. Адже закріплені доходи та спеціалізовані субвенції мають визначені напрями використання, а обсяг власних доходів стає джерелом розвитку та реалізації індивідуальних планів кожної окремої громади.

За цим показником, Хмельницькі ОТГ також показали дуже непогану динаміку.

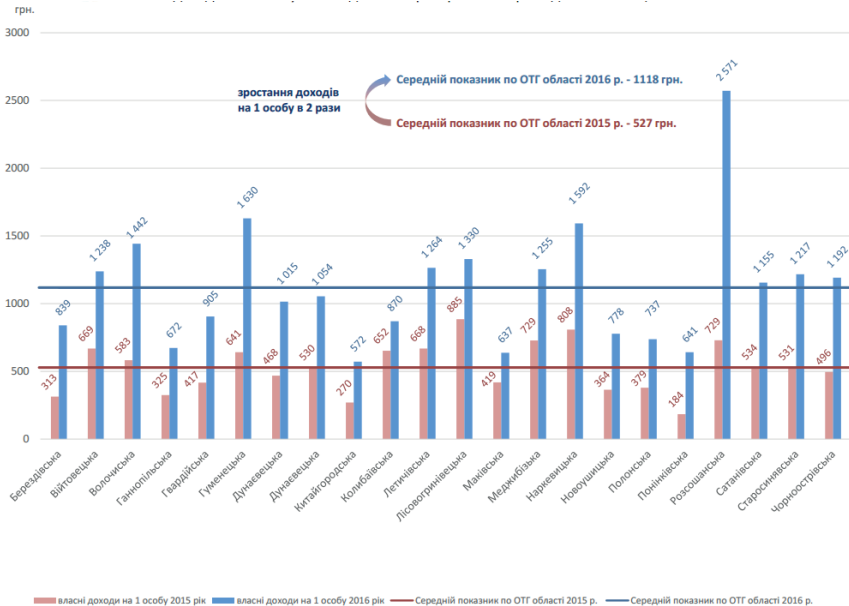


Рис.15 Власні надходження в бюджетах ОТГ Хмельницької області¹⁶

Створення об'єднаних територіальних громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ у розрахунку на 1 жителя відповідної території, майже по всіх ОТГ, у два рази. Так, мешканці Розсошанської ОТГ отримали, із розрахунку на 1 жителя, надходження бюджету (від власних доходів) 2751 грн. (а без процесу об'єднання ця цифра могла скласти лише 729 грн.).

Проте, із діаграми видно, що економічна спроможність ОТГ на Хмельниччині є досить асиметричною. ОТГ, які мають значну територію при невеликій кількості населення та які знаходяться у віддалених районах області, мають значно нижчі власні надходження на одну особу. При загальному зростанні власних надходжень в середньому більш ніж у два рази, у Маків-

¹⁶ <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Hmelnitska.pdf>

ській громаді таке зростання склало лише 1,5 рази. В майже 4 рази виросли доходи у Понінківській ОТГ, але їх загальний рівень є чи не найнижчим серед громад області.

Для ОТГ у державному бюджеті на 2016 рік була передбачена субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у загальній сумі 1,0 млрд. грн. Розподіл субвенції по ОТГ здійснено в залежності від площі території та чисельності сільських жителів (постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.16 № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»). Чим більша кількість сільських жителів та площа території — тим більший обсяг субвенції ОТГ.

Кошти даної субвенції надавались на реалізацію місцевих програм по створенню, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та могли спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації).

ОТГ Хмельницької області отримали субвенцію з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у сумі 216 млн. грн. (це 21,6% від загального обсягу субвенції по Україні).

Найбільший обсяг субвенції отримала Новоушицька ОТГ – 22,8 млн. грн., найменший Понінківська ОТГ – 3 млн. грн.

За результатами річного виконання місцевих бюджетів, переважна більшість ОТГ досить ефективно скористалась коштами цієї субвенції, проте є деякі ОТГ, що не змогли використати цей додатковий ресурс: Маківська та Гвардійська ОТГ.

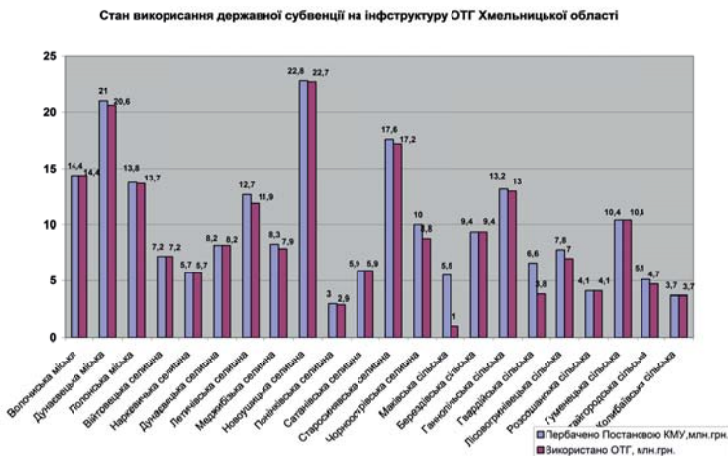


Рис.16. Використання коштів субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ

Використання субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ за їх групами виглядає наступним чином: міські ОТГ освоїли ресурс на 99%, селищні – на 97%, а сільські громади – лише 87%.

Таблиця 2

Використання інфраструктурної субвенції ОТГ Хмельницької області у 2016 році.

Назва громади	Субвенція для ОТГ, млн.грн.			
	Постанова КМУ	Освоєно	Відсоток виконання,%	нерозподілений залишок, %
1	2	3	4	5
Волочиська міська громада	14,4	14,4	100%	
Дунаєвецька міська громада	21	20,6	98%	1,9%
Полонська міська громада	13,8	13,7	99%	
Війтовецька селищна громада	7,2	7,2	100%	
Наркевичька селищна громада	5,7	5,7	100%	
Дунаєвецька селищна громада	8,2	8,2	100%	
Летичівська селищна громада	12,7	11,9	94%	6%
Меджибізька селищна громада	8,3	7,9	95%	4,8%
Новоушицька селищна громада	22,8	22,7	100%	
Поніківська селищна громада	3	2,9	97%	3%
Сатанівська селищна громад	5,9	5,9	100%	
Старосинявська селищна громада	17,6	17,2	98%	2%
Чорноострівська селищна громада	10	8,8	88%	11,1%
Маківська сільська громада	5,5	1	18%	11,1%
Берездівська сільська громада	9,4	9,4	100%	
Ганнопільська сільська громада	13,2	13	98%	1,8%
Гвардійська сільська громада	6,6	3,8	58%	11,1%
Лісовогринівецька сільська громада	7,8	7	90%	10%
Розсошанська сільська громада	4,1	4,1	100%	
Гуменецька сільська громада	10,4	10,4	100%	
Китайгородська сільська громада	5,1	4,7	92%	7,3%
Колибаївська сільська громада	3,7	3,7	100%	
ВСЬОГО	216,4	204,2	94%	x

Виглядає цікавим, як керівництво Маківської (18% використання) та Гвардійської (58% використання) ОТГ пояснює своїм жителям причину не освоєння коштів державної субвенції. Мати на рахунках кошти на розвиток і їх не використати, це погана практика.

Тут варто згадати ті побоювання на початку процесу об'єднання громад, які поширювали різні «міфотворці», щодо концентрації ресурсів у центральних садибах та остаточний занепад периферійних населених пунктів; що центральна садиба ніколи не буде перейматись проблемами інших населених пунктів, школу закривуть – село вимре і т.п.

Адже аналіз структури використання коштів даної субвенції вмість розбиває всі міфи.

Досвід Хмельницьких ОТГ показує, що чим сильніший центр громади, тим більше коштів було направлено на інфраструктурні потреби сільських територій та на спільні потреби громади.

Звичайно, що спільні потреби у кожній громаді різні, але у всіх тенденція була направлена на зміцнення комунальних підприємств громади, для поширення своїх послуг на всю територію.

Так, міські громади на потреби центральної садиби направили лише близько 10% коштів субвенції, тоді як на окремі сільські території – 40% та більшу частину субвенції на спільні потреби – понад 49%. У селищних та сільських громадах на потреби центральної садиби було використано трохи більший відсоток субвенції – 34% у селищних та 31% сільських громадах; на об'єкти в окремих селах було направлено відповідно 28% та 55%; та на спільні потреби було використано понад 37% у селищних та 15% у сільських громадах.

Розподіл використання інфраструктурної субвенції ОТГ Хмельницької області у 2016 році

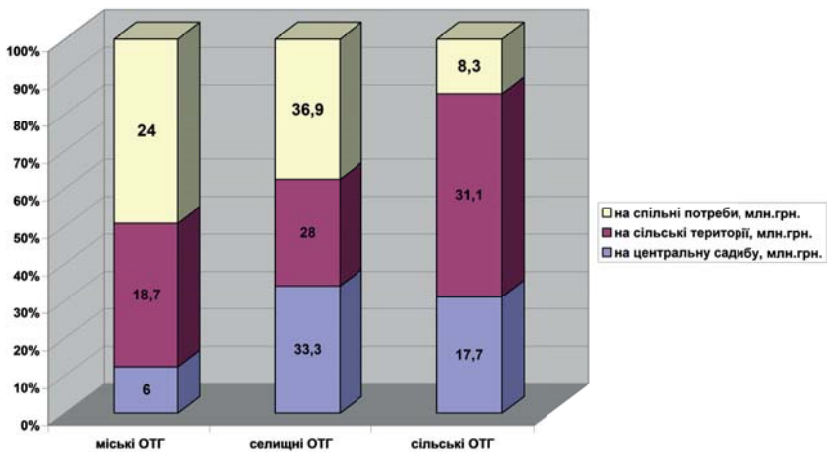


Рис.17. Як розподілили субвенцію в ОТГ за групами громад

Напрями використання інфраструктурної субвенції ОТГ Хмельницької області у 2016 році

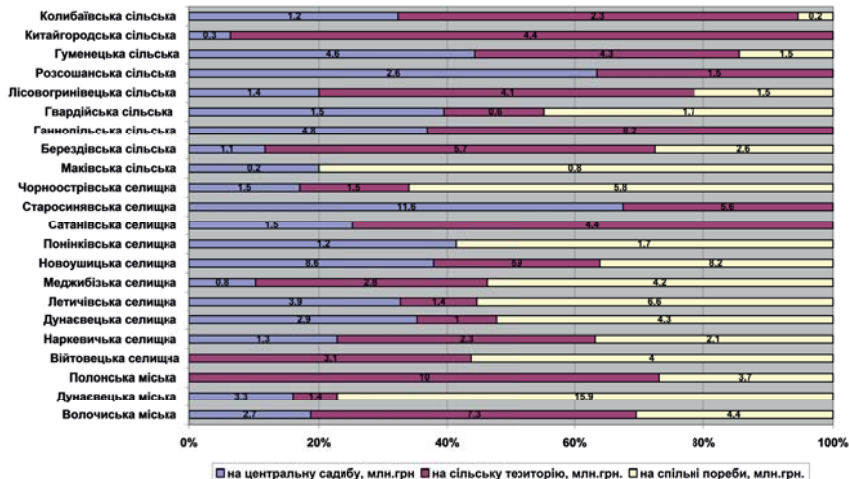


Рис. 18. Використання коштів субвенції у громадах

Приклад:

Ганнопільська об'єднана громада була утворена 13 серпня 2015 року й розташована на північному заході Славутського району Хмельницької області. Тут великі території, низька щільність населення (10 осіб на 1 кв.км!).

До складу громади входить 16 населених пунктів. Площа – 685,66 км², населення – 6827 осіб. (До речі, в Україні є десятки районів, територія яких менша від території громади.)

У 2016 році Ганнопільська об'єднана територіальна громада виконала 22 проекти загальною вартістю 13 мільйонів 193 тисячі 800 гривень, які були надані державою на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Пріоритетним напрямом для вкладення цих коштів було визначено сферу освіти. Це дало змогу привести до ладу всі основні освітні заклади у громаді. Роботи були комплексними: від ремонту та термомодернізації приміщень до закупівлі комп'ютерів для шкіл.



Рис.19. Освітні заклади Ганнопільської ОТГ

Проміжний висновок:

ОТГ, що були утворені в Хмельницькій області, показали досить хороші бюджетні результати, як по нарощуванню власних доходів, так і по ефективності використання коштів державної субвенції.

ОТГ, створені на базі міста чи досить великого селища, в основному, формують більші фінансові ресурси, ніж сільські ОТГ периферійних районів.

При плануванні утворення ОТГ особливу увагу слід приділяти наявності чітко вираженого центру громади, наявності людського та економічного потенціалу.

В умовах скорочення державної підтримки ОТГ в наступні роки, дуже актуальним стає стимулювання економічного зростання у ОТГ, ефективність якого напряму залежатиме від інвестиційної політики самої громади: яку інфраструктуру вона розвиватиме і як плануватиме використання своєї території.

НОВА МІСЦЕВА ІДЕНТИЧНІСТЬ

*«Ми мусимо бути собою, перш за все, люблячи один одного, створюючи всередині нашої спільноти, нашого народу це мирне наставлення.»
(Любомир Гузар, предстоятель Української Греко-Католицької Церкви)*

Об'єднані громади на Хмельниччині, як і по всій Україні, створювались, фактично, як нове територіальне об'єднання різних сільрад, такі собі елементи можливої мозаїки, яка може стати дійсно шедевром, або залишиться набором випадкових елементів, які нікого не будуть тішити.

Звичайно, при плануванні об'єднання враховувались різні складові – природне тяжіння, історичне підґрунтя, наявність авторитетного центру, відсутність принципового антагонізму між учасниками об'єднання. Дотримання цих досить простих правил має стати підвалиною, аби за якийсь час всі жителі різних сіл, що є у новій громаді, почали відчувати себе членами однієї великої сім'ї, де сильніші оберігають слабших, старші допомагають молодшим, де толока в інтересах усіх є доброю традицією.

Звичайно, за рік-два цього не досягнути, але на прикладі ОТГ Хмельниччини можна побачити, як різні громади шукають тут свої шляхи.

Місцева ідентичність формується не тільки і не стільки виборами до ради громади, співробітництвом старост, справедливим розподілом бюджету, а й формуванням нових традицій, нових символів, спільного простору.

Тут виглядає цікавим приклад Наркевицької ОТГ.

Центр цієї громади – селище Наркевичі, досить молоде поселення у порівнянні з історичними селами, які увійшли до цієї громади. Воно було засноване лише у 50-тих роках 20-го століття, коли тут розвантажили, прямо у полі, демонтований у переможений Німеччині цукровий завод, який за кілька років почав працювати і став основним економічним центром цієї частини Волочиського району. На будівництво заводу і селища приїхали люди з різних країв. Тут поселились українці з Тернопілля, які потрапили під покарання до сприяння УПА і не мали права жити на Західній Україні, тут були змушені зупинитись кілька родин естонців з цих же причин, тут оселились сім'я офіцера «заградотряда» та офіцера РОА... але найбільше сюди прийшло людей з навколишніх сіл, для яких селище цукрозаводу було майже містом, а робота на заводі – мрією вирватись з колгоспу, яка збулась. Тому ця майже генетична пам'ять та родинні зв'язки жителів Наркевичів з жителями сусідніх Дзеленців, Баглаїв, Трительників, Бубнівки, Сергіївки... стали в нагоді при формуванні об'єднаної громади.

Наркевицька середня школа завжди давала добрі знання і батьки, які хотіли, аби їхні діти отримали шанс для зростання, прагнули віддати свою дитину саме в цю школу, а не в свою сільську.

В перший же рік від свого утворення, в Наркевицькій ОТГ запровадили свято громади, на якому могли знайти себе жителі сусідніх сіл, була утворена спільна футбольна команда та проведена робота із створення символіки громади.

Наркевицька громада – перша серед громад області та й України, яка отримала власний герб та прапор громади.

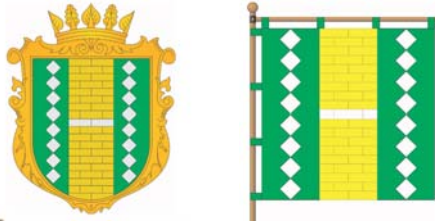


Рис. 20. Герб та прапор Наркевицької територіальної громади

На півдні області є досить економічно активна Гуменецька ОТГ, яка також робить багато кроків для формування власної нової ідентичності. ДЮСШ «Лідер» – це тепер не просто школа в одному селі, це основа футбольної команди всієї об'єднаної громади, яка, до того ж, досягає досить гарних результатів, як на обласному, так і на загальноукраїнському рівнях.



Фото із сайту Гуменецької ОТГ

<http://gumenetska.gromada.org.ua/2016-rik-13-30-39-30-01-2017/>

Важливим елементом формування місцевої ідентичності є створення спільних для всієї громади документів стратегічного характеру – статуту ОТГ, стратегії розвитку, схеми планування території. Тут важливим є не тільки зміст цих документів, але й спосіб їх розробки, обговорення, ухвалення та використання.

Зараз, наприклад, Сатанівська ОТГ проводить обговорення свого статуту, який визначає не тільки права та обов'язки органів місцевого самоврядування чи механізмів місцевої демократії, а встановлює спільні для всієї громади об'єкти та території, які отримують статус надбання громади з особливим характером їх збереження та використання. Проект статуту доступний на сайті <http://satanivska.gromada.org.ua/proekt-statutu-satanivskoi-selischnoi-radi-16-48-02-10-10-2016/>

Загалом формуванню нової місцевої ідентичності сприяє і сам успішний розвиток громади, маленькі досягнення, які бачать люди – від освітлення до створення громадських формувань з громадської безпеки, від ремонту школи до запровадження якогось цікавого фестивалю, від пошанування ветеранів громади до виготовлення та популяризації рекламних продуктів про громаду.

Навряд чи можна знайти громаду, з якої не вийшли у світ люди, які досягли успіхів у різних сферах. Такі люди мають стати також своєрідним маркером «якості» громади, їх авторитет має підсилювати громаду, а увага до їхніх здобутків може мотивувати молодь бути не гіршими.

ПРО МІСЦЕВУ СИМВОЛІКУ І МІСЦЕВУ ІДЕНТИЧНІСТЬ¹⁷

Нові об'єднані територіальні громади, відразу після свого створення, потрапили в світ конкуренції, конкуренції не тільки між собою, а й з містами обласного значення.

Для того, аби бути успішними, ви маєте бути відомими і бажано з позитивного боку. Для формування свого візуального позитивного образу застосовуються різні підходи, але місцева символіка тут може бути або дуже добрим помічником, або відвертим гальмом, якщо вона створена аби як і не враховує, з одного боку, історичних передумов, а з іншого не спрямована у майбутнє.

Загальновідомо, що перше враження – найсильніше. Знайомство з селом, містом або громадою часто починається з герба, встановленого перед в'їздом або розміщеного на сторінці в Інтернеті. Від того, наскільки цікаво і геральдично правильно створений герб, відповідно, залежить перше враження від наших міст, сіл і громад.

¹⁷ Валерій Нап'іткін та Анатолій Ткачук

Багато хто може заперечити, що зараз не час для геральдики. Насправді це не вимагає великих витрат – а ось ефект, при вмілому використанні, може бути вельми вражаючим.

Ми бачимо багато гарних прикладів у світі, як навіть старі історичні герби уміло вписуються у динамічний сучасний світ і використовуються для територіального орендування громади чи міста.

Яскравим прикладом є бренд Жешува (Ряшева), де гармонійно поєднано старий герб (мальтійський хрест, який є традиційним для Волині, і який використовують на своїх гербах частина міст та районів півночі Хмельниччини).



Рис.21. Бренд Жешува



Герб Жешува (Ряшева)



Герб Хмельницької області



Герб Шепетівки



Герб Волочиська

Спочатку про певні основи.

Юридичною основою для впровадження місцевої символіки є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та Указ Президента України «Про впорядкування геральдичної справи в Україні» №694/2000 від 18 травня 2000р.

Власну символіку може мати як вся громада в цілому, так і населені пункти, що входять до її складу.

Для об'єднаних територіальних громад може існувати такий набір символіки:

1. Герб і прапор ОТГ – є базовим компонентом символіки, на його основі можуть створюватися інші компоненти.
2. Печатка, гімн, логотип та кольори громади.
3. Герби та прапори населених пунктів, що входять до складу громади (можливе використання елементів герба ОТГ).
4. Посадові знаки (колар голови громади, штандарт голови громади, знак голови громади, знак старости села, знак депутата).
5. Нагородні відзнаки (знак почесного громадянина, знак «За заслуги», Почесна грамота (з відзнакою), Подяка (з відзнакою) та інші).

Тут варто пам'ятати, що законом визначено лише два місцевих символи для територіальної громади – герб та прапор, решта запроваджується громадою на власний розсуд, виходячи із власних потреб та уподобань.

При створенні герба є три основних етапи.

Перший етап – це ідея герба, тобто те, що ми хочемо сказати про свою малу батьківщину, чим пишаємося, що хочемо передати нащадкам. Для цього варто дати відповіді на такі питання:

1. По можливості з'ясувати всі попередні назви населеного пункту і період, під час якого він називався інакше, ніж сьогодні, і привести тлумачення кожної назви на документальній і/або легендарній основі.

2. Дізнатися, які назви носять частини населеного пункту чи громади, і пояснити, чому вони так називаються.

3. Описати географічне положення і рельєф місцевості, назви річок, струмків, ярів, озер, ставків, гір, пагорбів, долин, лісів і т.п. з тлумаченням кожного з них.

4. Дізнатися, які пам'ятники природи знаходяться на території населеного пункту чи громади (дерева, квіти, тварини з Червоної книги і т.п.).

5. Вказати, з якого часу відомий населений пункт від дати першої документальної згадки, а також історичне джерело цієї інформації.

6. Чи проводилися археологічні розкопки на території населеного пункту чи громади? Коли? Що вони виявили? Які історичні залишки, скарби або інші унікальні предмети були знайдені в межах населеного пункту чи громади?

7. Які історичні, цивільні або релігійні пам'ятники знаходяться на території населеного пункту чи громади?

8. Вказати святого-покровителя для кожної церкви, культ, рік зведення, засновників церкви і чи є в церкві старовинні надгробні пам'ятники.

9. Які музеї, меморіальні будинки знаходяться в населеному пункті та громаді?

10. Вказати чисельність населення, основні національності і конфесії (у відсотках).

11. Звідки і в якому столітті переселилися в дану місцевість перші мешканці?

12. Які унікальні традиції, перекази, звичаї, легенди здавна відомі в вашому населеному пункті та громаді?

13. Якими ремеслами і заняттями славляться люди у вашій місцевості в порівнянні з сусідами?

14. Які колективні прізвиська були дані місцевим жителям сусідами і з якої причини – дійсної або вигаданої?

15. Розкажіть коротко про спосіб життя місцевих людей. Який девіз зміг би їх охарактеризувати як колективну сутність.

16. Які шляхетські сім'ї володіли цими землями, в які історичні періоди і що зробили для розвитку даної місцевості. Які легенди (добрі чи злі) збереглися в пам'яті людей про них?

17. Які відомі особистості країни вийшли з вашого населеного пункту чи громади? Вкажіть і інші історичні особистості, пов'язані якимось чином з громадою.

18. Перерахуйте основні економічні, освітні, культурні, військові або інші установи населеного пункту чи громади.

19. Якими гербами, печатками або емблемами користувалися (якщо були) раніше населені пункти громади? Прикладіть їх малюнки і описи, відомості про авторів, про їх затвердження, зміну і т.п.

20. Які елементи вважаються особливо представницькими для вашого населеного пункту та громади? Які емблеми, на вашу думку, слід зобразити на новому гербі населеного пункту та громади, які дозволять максимально індивідуалізувати населений пункт та громаду у порівнянні з сусідніми?

21. Назвіть інші деталі, які зможуть, на вашу думку, допомогти в створенні герба вашого населеного пункту чи громади.

Для цього варто залучити до роботи місцевих краєзнавців, істориків, можливо, провести конкурс ідей.

Другий етап – відображення знайденої ідеї засобами геральдики. Тут повинен працювати професійний геральдист, який знає і розуміє закони геральдики та має досвід в розробці гербів. Геральдика – це історична дисципліна, зі своїми правилами й законами, перевіреними протягом століть.

Нерідко зустрічається ситуація, коли прекрасна ідея герба зведена нанівець незнанням правил геральдики. Результат – не візитна картка села чи громади, якою можна було б пишатися, а непоказна картинка, яку ніяково показати гостям. Це стосується і прапорів.

Третій етап – офіційне затвердження символіки окремим рішенням ради територіальної громади, при цьому рішення обов'язково повинно містити в якості додатків малюнки герба й прапора, а також положення про порядок використання місцевої символіки.

Тепер деякі міркування щодо загальних підходів до визначення елементів майбутньої символіки, використання історичної символіки в контексті її застосування для територіального брендування.

1) В рамках розвитку місцевої символіки для територіальних громад, які створені на основі історичних міст, селищ та сіл, котрі мали давніше міські права, проводиться:

- виявлення, вивчення та встановлення змісту і причин виникнення всіх давніх знаків, які використовувалися, з пізнішою реставрацією герба за можливим найдавнішим зображенням;
- у випадку використання в давньому гербі символів, поширених в інших знаках, вводити додаткові елементи, котрі вказували б на приналежність нового герба конкретній території чи територіальній громаді;
- у разі вживання у давньому гербі елементів, що не придатні для використання у сучасних умовах (скажімо – знаки окупаційної влади чи ідеологічні символи) та у разі відсутності будь-яких даних про давні герби – розробка нового знака.

2) Для давніх поселень, які отримали міські права тільки в кінці XIX-XX ст., та сіл, що мали якусь атрибутику на давніх печатках:

- аналогічно, як і для першої групи, але з урахуванням символіки печаток.

3) Для нових міст, селищ, сіл, територіальних громад, які ніколи не мали жодних знаків:

- розробка нового герба з урахуванням відповідей на питання, наведених в попередньому розділі.

Загальні вимоги:

1) Герб мусить подаватися у щиті. Рекомендована форма щита для територіальних громад, міст, селищ, сіл – із заокругленою нижньою частиною.

2) У гербі застосовуються метали (срібло і золото) та кольори (синій, червоний, чорний, зелений і пурпуровий).

Обов'язковим є дотримання правила геральдичної колористики, за яким можна наносити «металеві» фігури у «кольоровому» полі щита та навпаки, але недопустимо наносити «метал» на «метал» чи «колір» на «колір» (скажімо, зелений елемент на синьому полі неприпустимий).

3) Гербовий малюнок має відповідати вимогам геральдичної композиції.

4) У щиті герба можуть застосовуватися ділення.

Бажаним є використання однопольових гербів або з малою кількістю ділень, що диктується як історичною традицією, так і вимогами виразності знака.

5) У щиті герба використовуються т. зв. геральдичні і негеральдичні фігури. Бажано застосовувати невелику кількість фігур, не перевантажуючи герб.

Зображені у полі щита й повернуті у профіль людські постаті, тварини, риби, птахи, фантастичні та легендарні істоти мають дивитися геральдично праворуч (вліво від глядача, оскільки в геральдиці сторони рахуються з точки зору того, хто несе щит). Виняток робиться у випадку зображення у щиті двох таких істот, які можуть бути повернуті одна до одної обличчям або спинами. При зображенні у полі щита рухомих засобів (наприклад: човен, тварина, що біжить і т. п.) напрямом їхнього руху має бути геральдично вправо (вліво від глядача).

6) Малюнок має бути двомірним, без півтіней і перспективних зображень.

7) До гербового малюнку (у щиті) не дозволяється вносити зображення Державного герба України, дату заснування, назву гербоносія чи інші. Такі деталі можуть вкомпонуватися поза щитом, на додаткових планках чи стрічках при використанні герба на значках, в'їзних знаках, вимпелах, сувенірах тощо.

8) Не допускається використання у гербах, позащитових елементах та прапорах символів і атрибутів іноземних держав.

9) Не допускається використання одночасно різними користувачами однакових гербів чи прапорів (у т. ч., наприклад, місто і село, або село і громада).

10) Символіка герба має відображати одну або кілька особливостей поселення чи громади (наприклад: його назву, причини розвитку, специфічних місцевих представників фауни чи флори і т. п.). Недоцільно перенасичувати герб багатьма сюжетами або вносити до нього поширені елементи (шестерня, колосок, хвиля, калина, лелека), котрі можуть характеризувати і будь-яке інше поселення.

11) Символіка прапора може:

- повторювати гербовий малюнок без щита;
- мати кольори та окремі елементи герба;
- нести зображення герба у щиті (хоча цей принцип вважається найпростішим);
- мати самостійне значення.

12) У прапорі, на відміну від герба, можливе використання більшої кількості кольорів та їх відтінків (замість срібла і золота доцільно вживати відповідно білий і жовтий колір; срібними й золотими можуть залишатися елементи герба, якщо він наноситься на прапорі).

13) Для прапора обов'язково нормується співвідношення сторін та пропорції основних фігур, оскільки цей символ може тиражуватися у різних розмірах і в усіх випадках має відповідати еталонному зображенню. Розміри та вигляд древка чи наверхя (вістря) не нормуються.

Окремі положення:

1) У гербах сіл, міст та громад рекомендується щит вписувати у декоративний картуш та увінчувати:

- для міст – срібною міською мурованою короною з трьома зубцями;
- для історичних сіл, які колись мали міські права, – червоною міською мурованою короною з трьома зубцями;
- для решти сіл – золотою сільською короною.
- для територіальних громад – територіальною короною.

2) Прапори міст, міських районів, селищ, сіл і територіальних громад мають квадратну форму. Можуть застосовуватися як звичайні прапори (з вертикальним кріпленням до древка), з додатковим горизонтальним кріпленням (у стаціонарних умовах – в сесійному залі чи кабінеті міського голови) або як хоругви (тільки з горизонтальним кріпленням).

Деякі приклади нової символіки¹⁸

Розглянемо декілька зразків символіки. Основні приклади візьмемо з Хмельницької області, яка (після Київської та Львівської) лідирує за кількістю затверджених гербів та прапорів, виконаних з дотриманням вимог геральдики та прапорництва. Докладно про символи населених пунктів Хмельниччини можна дізнатися з книги В. Напиткіна та К. Богатова «Символіка Хмельницької області», виданої при сприянні Хмельницької обласної ради у 2016 р.

¹⁸ Короткі рекомендації по складанню гербів і основні правила геральдики:

<http://heraldry.com.ua/different/pravya.doc>

<http://heraldry.com.ua/different/pravya.pps>

В.Напиткін

Першою громадою із власними символами в області стала Наркевицька ОТГ. Герб вказує на основну галузь промисловості, з якою пов'язана історія громади – виробництво цукру. Золотий мурований стовп – стилізація труби цукрового заводу; повернуті квадрати по сторонам означають кубики цукру. Разом кубики цукру із срібною кладкою на трубі складають букву Н – першу букву з назви громади – Наркевицька. Кількість цих кубиків цукру відповідає кількості поселень у громаді. Водночас сама цегляна кладка труби означає спільне будівництво своєї громади, міцну стіну спільного будинку громади. Зазначимо, що в даному гербі вдало використаний символ об'єднання – мурована з цеглинок стіна.



Рис.22. Герб Наркевицької територіальної громади

При затвердженні герба саме депутати місцевої ради збільшили кількість кусочків цукру до кількості поселень у громаді. На жаль, такі підходи зустрічаються досить часто: кількість населених пунктів просто позначається на щиті кількістю зірочок, колосків, листочків калини. Це може перевантажувати герб, а при зміні кількості населених пунктів громади може стати питання про перегляд символіки, хоча це не є обов'язковим рішенням.

Сурсько-Литовська ОТГ з Дніпропетровщини обрала за символи геральдичні троянди як знак розквіту, підкову як символ праці та удачі, та лелеку як символ дому.



Рис.23. Герб Сурсько-Литовської територіальної громади

Село Лисиче (Славутський район Хмельницької області) розробило наживний герб – лисицю; глава у вигляді дубових листочків символізує навколишні ліси. Герб Шагової – квітка папороті; вдало використаний суто український фольклор, як і традиція святкувати Івана Купала, що не переривалася в селі навіть в радянські часи; дві срібні балки на гербі Шагової – символ двох основних вулиць села. Любиковичі (Сарненський район на Рівненщині) використали знак мощеної старої дороги, що вела до села. Галузинці Деражнянського району Хмельницької області використали легенду про трьох братів Галузинських, що пішли до війська з власними конями. Станіславівка Вінківського району також має за герб один із символів українського фольклору – дерево життя як знак розквіту.

Логотип Клесова (Сарненський район Рівненської області) вдало пов'язаний з гербом селища, на якому основним елементом є сова.

Як бачимо, за правильного підходу до створення символіки, завжди можна знайти те спільне і цікаве, що об'єднує саме цей населений пункт чи громаду. А власна символіка – це промоція перед областю, Україною і цілим світом. Це і представництво, і виховання патріотизму, і сувенірна та промислова продукція. А найбільш значимим, можливо, є те, що під час пошуків інформації розкриваються раніше невідомі сторінки історії нашої малої Батьківщини; надалі це можуть бути буклети, книги, сайти.

Тому не варто сприймати герб та прапор просто як щось незначне. Бо класичне визначення слова «герб» – це «спадщина». Це те найкраще, що ми прийняли від попередніх поколінь і маємо передати нащадкам.

Проведення роботи над підготовкою до ухвалення місцевої символіки має відбуватись максимально відкрито, з залученням різних категорій громадян, що стане важливим елементом формування місцевої ідентичності, яка так потрібна для стабільності громади та її зростання.

ОТГ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ, ЯК ЦЕНТРИ ПЕРЕДАЧІ ДОСВІДУ ДЛЯ ІНШИХ

*«Досвід – найкращий наставник»
(Вергілій, давньоримський поет)*

Об'єднані громади Хмельницької області демонструють хороші показники свого розвитку і залюбки діляться своїм досвідом та приймають в гості до себе різні делегації з усієї України.

Голова Волочиської ОТГ Костянтин Черниченко: «Якби була машина часу і можна було б опинитися знов у 2015 році, то без жодного сумніву ми б знов ініціювали об'єднання територіальних громад. Два роки тому ми не мали практичних прикладів об'єднання, була тільки теорія. Ніхто нам не гарантував, що ми не зробимо помилку. Ми рухаємося в своєму напрямку, крім здобутків, є також багато проблем, але ми їх вирішуємо і беремо відповідальність на себе. Такі зустрічі та співпраця, де ми один одного чуємо, є дуже позитивними.»

Протягом 2016, а особливо 2017-го років, Хмельницькі ОТГ відвідало багато делегацій з різних українських регіонів, проте ми коротко зупинимось на заходах, до проведення яких було залучено Інститут громадянського суспільства та офіс Ради Європи в Україні.

Так, 7-8 червня 2017-го року у Хмельницькій області відбувся прес-тур «Кращі практики місцевого самоврядування», в рамках якого майже чотири десятки представників регіональних засобів масової інформації відвідали Волочиську та Дунаєвецьку міські, Сатанівську селищну та Гуменецьку сільську об'єднані територіальні громади.

25-28 вересня 2017 р. відбулася ознайомча поїздка до Хмельницької області 15 учасників з Одеської області, які були відібрані за результатами навчання у Школі «Стимулювання процесів децентралізації», організованої Інститутом Громадянського Суспільства у співпраці з Програмою Рада Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Учасники мали змогу на прикладі Волочиської, Сатанівської та Дунаєвецької ОТГ Хмельницької області подивитись на здобутки громад, оцінити їхні досягнення та проблеми.

Унікальністю Волочиської громади є те, що процес початку добровільного об'єднання територіальних громад розпочався саме тут, оскільки Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» набув чинності 5 березня 2015 року, а 10 березня 2015 року міським головою було підписано

ініціювання до кількох сумісних сільрад з пропозицією до об'єднання. Об'єдналася одна міська рада та 17 сільських рад із адміністративним центром у місті Волочиськ. Сільські ради не боялися об'єднатися із містом районного значення та руйнують міф, що створення ОТГ призведе до неминучого «вимивання» коштів із сільських територій на користь міста.

Про це свідчить використання коштів субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури громади у 2016 та 2017 році. Волочиська міська об'єднана територіальна громада використала 100 відсотків коштів субвенції на розвиток інфраструктури у 2016 році, розподіливши їх між міськими та сільськими територіями в таких частках: місто – 18,1%, село – 81,9%, у 2017 році: місто – 39,7%, село – 60,3%.

Ще однією унікальністю Волочиської громади є те, що вона першою в Україні затвердила Стратегічний план розвитку громади до 2020 року, в якому визначено дві основні стратегічні цілі – підвищення економічної спроможності громади та розвиток сільських територій.

11 жовтня 2017 року Волочиська міська об'єднана територіальна громада вступила в пілотний проект впровадження моделі адміністрування надання послуг із соціальної підтримки населення.

У грудні 2017 року працівники відділу соціального захисту населення міської ради провели інформаційно – роз'яснювальну роботу серед населення щодо змін в організації прийому заяв і документів для призначення усіх видів соціальної підтримки у 20 старостинських округах.



З січня 2018 року старости приймають заяви з документами на всі види соціальних допомог та пільг від жителів громади за місцем фактичного проживання (фронт-офіс). Це дає можливість сільським жителям не витратити кошти на проїзд до місця розташування районних служб та організацій.

Фронт-офіси завчасно виявляють осіб, які потребують соціального захисту та невідкладно надають необхідні послуги.

Затверджено графіки виїздів «мобільного соціального офісу», про які проінформовано жителів населених пунктів.

В роботі «мобільного соціального офісу» беруть участь фахівці із соціальної роботи, соціальні працівники, перукар, взуттєвик, робітник з комплексного обслуговування та ремонту будинків, працівники комунальної установи «Центр надання соціальних послуг» та відділів міської ради.

Від сьогодні незахищені верстви населення ОТГ можуть отримати якісні соціальні послуги за місцем проживання.

Має чим похизуватися і Дунаєвецька міська ОТГ, яка стала на шлях вторинного перероблення сміття та сортування побутових відходів. Позитивний досвід у новій для себе справі взяли на себе переїздячи у львів'ян, а саме у місті Золочів, де наприкінці 2013 року запрацювала одна з найбільш успішних сміттесортувальних ліній країни.



Сказати, що справа серйозна – не сказати нічого, а в таких важливих питаннях, на жаль, не обійтися без помилок. Проте, попри безліч спірних питань, проектних помилок, довгих місяців роботи та перенесення термінів задачі в експлуатацію, у 2018 році сміттероздільна лінія Дунаєвецької ОТГ таки запрацює. Планується укладання договорів із переробними підприємствами, котрі забиратимуть пресований пластик, папір та іншу вторинну сировину.

Сміттесортувальна лінія – це, звісно, хороша річ, але якість поділу сміття залежить від свідомості учасників процесу на всіх етапах. Адже щоб система вибіркового збору сміття приносила очікувані результати, необхідна активна участь кожної людини зокрема. Ще до запуску сміттесортувальної лінії у Дунаївцях почали ставити окремі контейнери для пластику, щоб таким чином привчити містян сортувати непотріб.



Ще Дунаєвеччина може похвалитися кількома електростанціями, зокрема у Миньківцях та Дем'янківцях. ТОВ «Екотехнік-Дунаївці», розташована в селі Дем'янківці, виробляє електроенергію потужністю близько 10 МВ та має 40 тисяч панелей. До речі, це територія колишньої військової частини, а згодом – сміттєзвалище. Наразі вона вже має зовсім інший вигляд: розчищена, прибранна та з великою кількістю блакитних квадратів — батарей.



Така електростанція працює від енергії сонця, перетворюючи її з постійного струму в змінний, а потім за допомогою трансформаторної підстанції за кілька етапів генерує струм в 35 кВ. Як розповідають на ТОВ «Екотехнік-Дунаївці», напругу у 35 кВ вони віддають у мережу, яка проходить від Дунаєвців до Миньковець і в сторону Нової Ушиці. Такий тип економії енергії не несе шкоди навколишньому середовищу, на противагу від ТЕС.

Виставляють панелі під кутом 30° максимум на Південь, а період їхньої експлуатації досягає 25 років. Особливого догляду панелі не потребують, окрім як взимку необхідно зчищати сніг та завжди тримати їх в чистоті. Такими роботами займається бригада електромонтерів. Єдиним недоліком є низький виробіток енергії при негоді, та попри все: і споживачам, і державі вигідні такі інновації.



Крім коштів на побудову підприємства, котре б займалось постачанням електричної енергії споживачам, потрібна ще територія та працівники. Дунаєвецька об'єднана територіальна громада зацікавлена в співпраці з такими інвесторами. Це дає можливість надати людям робоче місце, а також поповнювати казну орендною платою. Сонячні батареї зможуть забезпечити електроенергією будівлі, віддалені від основних ліній електропередачі, дачні селища, будівлі, будинки відпочинку, санаторії та заміські будинки. Наразі міська рада готова розширяти площі для встановлення сонячних панелей. В основному це стосується тих територій, котрі не підлягають використанню в сільськогосподарському напрямку.

Активно керівництво громади займається залученням коштів міжнародної технічної допомоги. Зокрема, Дунаєвеччина взяла участь в пілотному проєкті із формування добровільних пожежних дружин та створення розвинутої мережі місцевої пожежної охорони. Проєкт було реалізовано за кошти Ради Європи, в рамках реалізації програми «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», завдяки тісній співпраці органів місцевого самоврядування, Головного управління ДСНС України в Хмельницькій області.



Як результат – 38 населених пунктів Дунаєвеччини матимуть додатковий рівень захисту від надзвичайних ситуацій, що в свою чергу забезпечить одну із головних умов успішного функціонування децентралізованих громад – безпеку населення.

5 грудня 2017 року, на території міського стадіону «Колос», відбувся урочистий запуск мережі добровільних пожежних дружин (ДПД), що обслуговуватиме села Дунаєвецької міської та Маківської селищної об'єднаних територіальних громад та ще необ'єднаних сільських рад району.

На придбання необхідного оснащення для добровільних пожежних дружин було залучено близько 2,6 млн. гривень грантових коштів. Їх витратили на придбання 38 автомобільних причепів, обладнаних бочками місткістю 500 літрів, 38 мотопомп, 114 пожежних рукавів та 120 вогнегасників, а також захисний одяг і каски для добровольців, кисневі маски й балони та інше майно.

114 пожежників-добровольців закінчили двомісячні підготовчі курси, де пройшли такі теоретичні та практичні теми як: захист населення в надзвичайних ситуаціях; наслідки та причини виникнення пожеж; джерела водопостачання; організація пожежогасіння; рятування людей на пожежі та навіть надання їм першої медичної допомоги.

В громаді відбувається реконструкція старостинських приміщень – найважливіших об'єктів у селах, які назвали «Будинком громади». Приміщення утеплюють, перекривають дах, замінюють вікна та двері, також ставлять сучасне електроопалення. Окрім старостату, в Будинку громади розміщується ФАП, пошта, кабінет дільничного поліцейського, обладнання для добровільної пожежної дружини та концертний зал на п'ятдесят глядацьких місць.



Досвід об'єднаних громад Хмельницької області показує, що досягнути зростання можна в досить різних громадах, але лише у випадку, коли для цього є об'єктивні передумови і віра обраного керівництва у можливості розвитку та власні сили.

ЕПІЛОГ

Об'єднані територіальні громади Хмельниччини, що були створені в 2015 році, показали загалом досить непогану динаміку свого розвитку, а їхні знахідки в управлінні, реалізації проектів за кошти власного та державного бюджетів, стратегуванні та просторовому плануванні можуть бути корисними для інших.

І ще одне, об'єднані територіальні громади Хмельниччини загалом найбільше відповідають вимогам до утворення таких громад, визначеними законодавством, вони є достатньо великими, як за територією – в середньому понад 315 квадратних кілометрів, так і за населенням – понад 13 тисяч осіб.

Малі громади, особливо за умови нинішньої демографічної ситуації та відсутності чітко вираженого центру громади – міста чи селища, мають ризики щодо свого майбутнього зростання, що також варто враховувати при плануванні об'єднання.

Зараз в Україні ухвалено і набуло чинності законодавство, що дозволяє спрощену процедуру приєднання територіальних громад до уже об'єднаних і цим варто скористатись тим громадам, які сьогодні залишились на периферії утворених громад, адже час спливає, а це єдиний ресурс, який не можна компенсувати жодним іншим ресурсом.

В цьому невеликому за обсягом виданні ми не намагались показати всі досягнення та промахи у об'єднаних територіальних громадах Хмельниччини, наше завдання було дещо іншим – на окремих прикладах проілюструвати логіку процесу утворення, становлення та діяльності громад в умовах чи не першої реальної реформи системи публічного управління в Україні – реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка коротко називається – ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ.

Ткачук Анатолій Федорович

ВІД ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ ДО СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

**(ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДОСВІДУ ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХМЕЛЬНИЧЧИНИ)**

Підписано до друку 28.03.2018. Формат 60×84 1/16
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Myriad Pro.
Умов. друк. арк. 4,18. Обл. вид. арк. 4,5.
Тираж 2000 прим. Замовлення № 0280318

Підписано до друку з оригінал-макету ТОВ "Видавництво "Юстон"
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а

тел.: (044) 360-22-66, www.yuston.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 497 від 09.09.2015 р.



Підготовлено і видано за сприяння Програми Ради Європи
«Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»
www.slg-coe.org.ua, www.facebook.com/slgcoe/