

РОБОЧА КНИЖКА ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ



ДЛЯ ДЕПУТАТІВ
І НЕ ТІЛЬКИ



Серія «Бібліотечка місцевого самоврядування»



Інститут
Громадянського
Суспільства

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Анатолій Ткачук, Ніна Наталенко

**РОБОЧА КНИЖКА
ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Для депутатів і не тільки

Київ
Юстон
2020



**Розроблено за сприяння Програми Ради Європи
«Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».**

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

T48 **Ткачук А. Ф., Наталенко Н. В.**

**Робоча книжка депутата місцевої ради територіальної громади. Для депутатів
і не тільки** / А. Ткачук, Н. Наталенко. – К.: ТОВ "Видавництво "Юстон", 2020. – 150 с.

ISBN 978-617-7854-40-0.

Ця робота підготовлена з метою надання практичних порад для депутатів місцевих рад територіальних громад у їх діяльності та на основі найкращих практик місцевого самоврядування, принципів доброго врядування, досвіду роботи експертів Інституту громадянського суспільства у територіальних громадах впродовж 2014-19 років з використанням раніше виданих спеціалізованих навчальних матеріалів за окремими темами.

Тут зроблено спробу в досить простому вигляді показати для чого, як, на основі якого законодавства та знань можуть працювати депутати місцевої ради територіальної громади в умовах проведеної в Україні децентралізації. У виданні ми торкаємось різних аспектів діяльності місцевої ради та депутатів, тому в кожному параграфі є відсилання до більш ґрунтовних публікацій в означених темах. Для простоти використання, до деяких складних графічних матеріалів зроблено доступ на основі використання QR-кодів.

Розраховано перш за все на депутатів місцевих рад, голів територіальних громад, громадських активістів та усіх небайдужих до розвитку своїх територіальних громад.

УДК: 352.075.1

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо під час копіювання, перевидання та поширення є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

ЗМІСТ

<i>Вступ.</i>	Місія депутата	5
<i>Розділ 1.</i>	Депутат – представник громади і «своїх» виборців ¹	7
<i>Розділ 2.</i>	Чи може місцева рада вплинути на розвиток своєї територіальної громади?	13
<i>Розділ 3.</i>	Система органів та посадових осіб місцевого самоврядування	22
<i>Розділ 4.</i>	Що таке місцева – сільська, селищна, міська – рада і чому це важливо?	25
<i>Розділ 5.</i>	Сільський, селищний, міський голова	36
<i>Розділ 6.</i>	Регламент сільської, селищної, міської ради ² . На що звернути увагу?	44
<i>Розділ 7.</i>	Статут територіальної громади	49
<i>Розділ 8.</i>	Депутат у раді: до якої комісії піти і що там можна робити?	53
<i>Розділ 9.</i>	Голова в усьому голова? Як забезпечувати баланс інтересів у громаді?	59
<i>Розділ 10.</i>	Розвиток? Розумне зростання?	74
<i>Розділ 11.</i>	Ресурси громади. Що це таке і як їх ідентифікувати?	81
<i>Розділ 12.</i>	Земля чи люди? Як правильно скористатися ресурсом, що не відновлюється?	88
<i>Розділ 13.</i>	Стратегія розвитку громад. Що, як і коли?	95
<i>Розділ 14.</i>	Як отримати кошти з Державного фонду регіонального розвитку?	100
<i>Розділ 15.</i>	Робота над бюджетом і місцевими податками: що слід пам'ятати?	104

¹ Більш детально про діяльність депутатів місцевої ради тут:

<https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Gromadskaychast.pdf>.

² Більш детально про це можна прочитати тут

https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2011/03/book_01_11-prn-1.pdf.

<i>Розділ 16. Депутат і школа</i>	116
<i>Розділ 17. Депутат і виборці. Деякі міркування, які варто враховувати</i>	120
<i>Розділ 18. Що таке Європейська хартія місцевого самоврядування і чому вона важлива для України?</i>	126
<i>Розділ 19. Що таке добре врядування?</i>	130
<i>Розділ 20. Місцева ідентичність – рушій місцевого розвитку!?</i>	139
<i>Замість підсумку</i>	144
Видання Інституту громадянського суспільства, які варто переглянути для використання у роботі депутата місцевої ради чи працівника місцевого самоврядування	145

ВСТУП. МІСІЯ ДЕПУТАТА

Отже, виборча кампанія позаду. Ви вже стали депутатом міської, селищної чи сільської ради, а може і головою територіальної громади! З чим ми вас і вітаємо. Наша робота спрямована саме на те, аби на основі чинного українського законодавства, кращих практик діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у попередні періоди, показати вам можливості ефективної діяльності у територіальній громаді.

Часто, при плануванні своєї участі у виборчому процесі ми не надто задумуємось: для чого ми йдемо у депутати?, що ми хочемо зробити?, які для цього у нас будуть можливості?, чи є достатні повноваження?

Виборча кампанія пройшла на гаслах і обіцянках, частину з яких точно не можна виконати, але після кампанії починається реальне життя.

На наш погляд, незалежно від того, про участь у складі якої ради йде мова, всі територіальні громади України, після децентралізаційної реформи мають юридично однакові повноваження і однакові можливості для їх реалізації та свого розвитку.

Проте однакові можливості юридично не означають однакові можливості реально. Це як у школі. Всі в першому класі мають однакові можливості для навчання, але до випуску доходять з зовсім іншими здобутками. Одні отримують медаль, інші не можуть скласти ЗНО. Де було втрачено можливість одними і як використали можливість інші, цікаве питання, але відповідь на нього «потім» уже не має значення.

Саме тому дуже важливо відразу, з початку своєї діяльності у громаді, спробувати означити для себе місію: що я хочу досягти у громаді і що для цього я маю робити?

Органи місцевого самоврядування громади відповідають за різні сфери суспільного життя: садочки і школи, культура і спорт, благоустрій та сміття, довілля та просторове плануван-

ня, здоровий спосіб життя і допомога літнім людям... займатись точно є чим. Але ми тут хочемо нагадати, що будь-яка діяльність у цих сферах потребує певних ресурсів, передусім бюджетних коштів. І от тут є погана новина: може виявитись, що коштів у місцевому бюджеті громади не так і багато, аби виконати передвиборчі обіцянки. Але є й хороша новина: нинішня бюджетна система України дозволяє громаді мати більші бюджетні ресурси за умови її прискороного розвитку. Це дуже добре, адже не в усіх країнах Європи місцеве самоврядування має такі можливості, як у нас.

Так, для того, аби економічна спроможність громади зростала, потрібна серйозна робота усіх – голови, депутатів, працівників виконкому, а також і жителів громади. Це не просто, але це реально. Особливо коли знати, як це робити.

Депутати місцевих рад не отримують у нас заробітної плати, так само, як і депутати муніципалітетів більшості європейських країн. Але бути депутатом престижно, активна робота депутата – це не тільки альтруїзм. Так формується авторитет, так формується впізнаваність, які дають можливість робити далі кар'єру на державній службі чи в політичній діяльності.

А квітуча громада, яка розвивається, зокрема, завдяки вашим зусиллям, це дуже достойна нагорода за ефективну працю у місцевій раді.

РОЗДІЛ 1. ДЕПУТАТ – ПРЕДСТАВНИК ГРОМАДИ І «СВОЇХ» ВИБОРЦІВ

ДЕПУТАТ – ПРЕДСТАВНИК ГРОМАДИ І «СВОЇХ» ВИБОРЦІВ³

Коли ви вже стали депутатом місцевої ради, варто ще раз згадати ключові ознаки та можливості депутата:



Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

Повноваження депутата місцевої ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів. Повноваження депутата місцевої ради закінчуються в день першої сесії ради нового скликання.

Депутат в одній особі: представляє інтереси всієї територіальної громади; відповідальний перед виборцями, а також перед радою та її органами, виконує їх доручення.

Закон не визначає обов'язків депутата перед виборцями, однак зрозуміло, що він має захищати права своїх виборців у сфері повноважень, віднесених до місцевої ради, інакше йому буде не комфортно чути нарікання людей, сусідів на бездіяльність чи того гірші, на його спроби хапнути землі чи якийсь підряд за

³ Більш детально про діяльність депутатів місцевої ради тут:
<https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Gromadskaychast.pdf>.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.

публічні кошти для своїх інтересів. До цього ж варто зауважити, що українське законодавство передбачає навіть процедуру відкликання депутата. Звичайно практики успішного завершення такої процедури в Україні не має, але сам процес є неприємним, як для самого депутата, так і для його родини. Тому краще бути успішним та впливовим депутатом, а не тим, кого ганьблять і про кого розказують неприємні історії.



Бути успішним і впливовим депутатом можна, якщо добре знати для чого ти прийшов у депутати, що ти хочеш позитивного зробити і головне – добре знаєш повноваження місцевої ради, її можливості та процедури свого впливу на підготовку та прийняття рішень у раді.

Наші рекомендації тут не є вичерпними, ми звертаємо увагу лише на основні моменти і даємо відсилки на інші публікації, де про це йдеться більш детально.

Тому не лінуйтеся, читайте законодавство, читайте популярні практичні рекомендації, відвідуйте навчальні семінари та тренінги і спілкуйтесь з людьми.

Депутатська діяльність – це певним чином діяльність волонтерська, адже депутат місцевої ради здійснює свою діяльність на громадських засадах. Він звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків (з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи) лише на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законом. Відшкодування здійснюється за рахунок відповідного місцевого бюджету. Для цього бюджет має мати певні кошти, та має бути положення про порядок такого відшкодування.

Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. За порушення цих вимог закону, а саме в разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань

ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку (не факт, що так може статись, але формальна можливість старту такого ганебного процесу існує).

Як депутат може реалізувати свої повноваження? В першу чергу через голосування!

Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

Ще один гарний інструмент впливу – депутатський запит.

Депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, та до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. Це вкрай сильний важіль впливу депутата, оскільки за результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

Аби вас почули, не лінуйтеся писати! Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради або передані в письмовій формі головуючому на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді.

Найбільш результативними є подання не просто ідеї щодо розгляду якогось питання, а власне проекту рішення ради. Такий

документ точно пройде всі етапи розгляду і він матиме значно кращі шанси на ухвалення, ніж просто усна пропозиція, виголошена на сесії. Якщо ж ви ще проведете гарну інформаційну кампанію, то успіх гарантовано.

Депутат – людина публічна. Тому важливо у своїй діяльності дотримуватись певних етичних норм. Про це навіть записано у законі про статус депутатів місцевих рад. Але головне тут не закон, а повага до суспільства, відкритість до громадян. Тому основними нормами виглядають такі:

- керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади та виборців свого виборчого округу;
- не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;
- керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновищезначними принципами порядності, честі і гідності;
- не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;
- не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад;
- не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень;

- при прийнятті рішень враховувати інтереси різних суспільних груп, які мешкають у громаді, аби такі рішення не створювали дискримінаційні обмеження.

РОЗДІЛ 2. ЧИ МОЖЕ МІСЦЕВА РАДА ВПЛИНУТИ НА РОЗВИТОК СВОЄЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ?

ЧИ МОЖЕ МІСЦЕВА РАДА ВПЛИНУТИ НА РОЗВИТОК СВОЄЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ?

Дійсно може, якщо знає що хоче і планує, як того досягти.

Аби змотивувати себе до роботи у раді та визначитись, чим би ви хотіли займатись, дуже важливо ставити для себе, для ради та громади досить високо планку досягнень, але таку, яку дійсно можна досягнути.

Ми уже неодноразово говорили про те, що децентралізація – це не чарівна паличка, яка вирішує всі питання, без зусиль, це лише інструмент для прискорення економічного зростання у територіях, який в свою чергу і забезпечує створення комфортного та безпечного проживання в українських містах та селах.

Чому? Та тому, що більш оперативне вирішення питань на місцевому рівні, більша відкритість та доступність місцевої влади до людини дає змогу швидше реагувати на місцеві потреби людини та підприємця.

Сьогодні, в умовах, коли органи місцевого самоврядування ОТГ мають значні повноваження та відповідні ресурси, їх вплив на місцевий економічний та соціальний розвиток суттєво зростає.

Щоб повноваження дійсно конвертувались у місцевий розвиток, потрібна не тільки проактивна позиція місцевої ради та голови громади, потрібна активна позиція і мешканців самої громади. Адже, у будь-якому випадку економічне зростання забезпечує бізнес, а влада лише створює умови для появи нових та розвитку існуючих бізнесів або хоча б не заважає цьому. Хоча ми не можемо говорити, що влада може самоусунутись від цього процесу. Адже ми маємо розуміти, що у громаді має розвиватись лише той бізнес, який приносить громаді процвітання, а не проблеми, той, що відповідає поняттю «розумної спеціалізації», а громада розуміє потрібність саме такого бізнесу на своїй території.

От тут проявляється основна ідея планування економічного розвитку в громаді: місцева влада організовує процес і залучає до нього максимальну кількість місцевих активних людей – підприємців, активістів, науковців, краєзнавців, усіх, кому не байдуже майбутнє громади. Саме така міжсекторальна співпраця дасть змогу віднайти свою унікальну «розумну спеціалізацію» в межах свого регіону та забезпечити умови сталого розвитку громади.

Коли ми говоримо про місцевий економічний розвиток та зростання, ми маємо розуміти, що такий розвиток значною мірою залежить від співпраці місцевої влади та місцевого населення. Не може влада або населення самостійно у відриві один від одного вирішити проблеми розвитку. Це спільна робота і вирішується вона спільними зусиллями.

Який загальний алгоритм можна застосувати до планування місцевого розвитку?

Загалом загальний алгоритм виглядає досить універсальним і складається з кількох обов'язкових елементів.

По-перше: має бути загальне розуміння того, що громада потребує розвитку і для цього необхідно здійснити стратегічне планування. Варто обговорити це питання на відповідних комісіях ради, або й на пленарному засіданні, і дати доручення виконавчому комітету здійснити таку роботу.

Далі голова видає розпорядження чи виконком приймає відповідне рішення про створення робочої групи з підготовки стратегії / стратегічного плану розвитку громади та шукає незалежного консультанта для допомоги у такій роботі. Дуже важливо, аби у процесі розробки стратегії брали участь різні професійні, соціальні групи із мешканців громади, а ця робота модерувалась консультантом, який має гарний досвід з розробки стратегій.

По-друге: це вивчення ситуації у громаді, а саме її можливостей, станом на початок планування. Для цього потрібно здійснити комплексний аналіз території, демографічного потенціалу,

місцевої економіки, проаналізувати тенденції змін демографії населення, зміни структури місцевої економіки, які відбулися протягом останніх 5-10 років. Також важливо подивитися, як зміни у вашій громаді корелюються із змінами, які відбувалися за цей період в межах району та області. Для такого аналізу потрібно використати статистику, яка може бути зібрана через обласне управління статистики, а також через доступні вам джерела в інтернет-просторі, газетних публікаціях, матеріалах сільських рад, що увійшли до складу об'єднаної громади. Загалом дуже важливо, аби ваша інформація була максимально об'єктивною.

В сучасних громадах зараз є досить велика територія і в межах такої території можуть знаходитися декілька родовищ місцевих корисних копалин, а може і корисних копалин, які належать до державного рівня. Це дуже важливо для старту економічного зростання, але варто розуміти, що наявність корисних копалин не панацея і не обов'язково допомагає у розвитку, оскільки часто можемо побачити, що громади, в межах території яких є значні поклади корисних копалин, насправді не мають від них жодного зиску. Часто навіть навпаки, корисні копалини стають додатковою проблемою розвитку.

Наприклад, сьогодні на Волині є громади, де розвідано багато запасів бурштину. Бурштин, який є досить дорогим та ліквідним товаром на зовнішньому та внутрішньому ринку, насправді для цих громад є величезною проблемою, адже тисячі людей, які хочуть розбагатіти на так званому легкому заробітку, приїждять у ці громади на пошук бурштину і руйнують навколишнє природне середовище. Оскільки такий промисел не є легальним, то навколо такого промислу створюється криміногенна зона, що веде до додаткової напруженості у громадах. Натомість на тій же самій Волині є громади, які не займаються добуванням бурштину, а займаються рутинною працею на землі – вирощуванням у промислових масштабах огірків, ягід, виробленням плетених меблів тощо. І такі громади мають значно кращу ситуацію із бюджетом, зайнятістю населення, демографією.



Малюнок 1. Село на Рівненщині, де мують бурштин



Малюнок 2. Село Кідрі на Рівненщині, де вирощують огірки

Ви можете подивитись на ці фотографії з космосу і побачити, що людська праця з вирощування огірків дає значно кращі результати для громади ніж «фартовий» бізнес з корисними копалинами.

Тому для зростання основним ресурсом є люди, а не корисні копалини. Людська праця та людський розум творять додану вартість. Але для того, аби визначити місце прикладання людської праці, аби отримати максимальний ефект, дуже важливим є вивчення внутрішньої ситуації у громаді, щоб віднайти такі переваги, які притаманні громаді та завдяки яким можна поступово потягнути вперед всю місцеву економіку.

Місцева рада, якраз і має стати таким двигуном для розвитку громади на основі зрозумілого, логічного та прийнятного для громади стратегічного планувального документа.

Ми не будемо тут детально описувати процес стратегування, це буде далі. Ми тут хочемо донести до місцевих депутатів та місцевої громади взагалі, що громада в процесі вивчення своїх можливостей та конкурентних переваг, може віднайти для себе невеликі ніші, де можна досить швидко отримати віддачу у вигляді економічного зростання та зростання доходів домогосподарств.

Місцева перевага, яка може бути використана в якості стартової точки зростання називається якірною точкою. Для різних громад така якірна точка може бути більшою чи меншою, помітною відразу чи прихованою. Але вона точно є і її потрібно просто ідентифікувати.

Нижче наведено декілька прикладів, як у громадах складаються місцеві економічні умови для зростання, використовуючи нові чи поєднуючи традиційні підходи у певних нішах для підприємництва.

МІСЦЕВІ ТРАДИЦІЇ

Є території, де традиційно виробляють щось таке, що є дійсно унікальним і відомим за межами територіальної громади. Це можуть бути «чорні ковбаси», як у Зінькові, копчена риба, як у Летичеві, дерев'яні вироби, як у Косові, чи глиняна кераміка, як у Опішні.

Нам дуже важливо зробити все для того, щоб, по-перше: зберегти майстрів, які часто уже є не зовсім молодими, передати їх майстерність молоді, по-друге: створити умови для збуту їхніх виробів за межі громади.

І перше, і друге по силі місцевій владі, адже це належить до її компетенції – відкриття гуртків/уроків у школах за плату з місцевого бюджету, створення та поширення інформації про місцеві унікальні вироби на національному, а може й міжнародному рівні через використання сучасних інформаційних технологій та ... місцевої молоді, яка може поширювати цю інформацію через інтернет.

УНІКАЛЬНІ ВМІННЯ

На Буковині є село Волока, яке спеціалізується на виготовленні унікальних весільних суконь. Їхня продукція продається не тільки в Україні, але й у багатьох країнах Європи.

Спеціалізація жителів села у цій сфері тепер дає роботу і жителям сусідніх сіл, які виготовляють елементи весільного одягу. Таким чином тут природно складається цілий кластер весільного вбрання.

Село з космосу виглядає дуже симпатично.

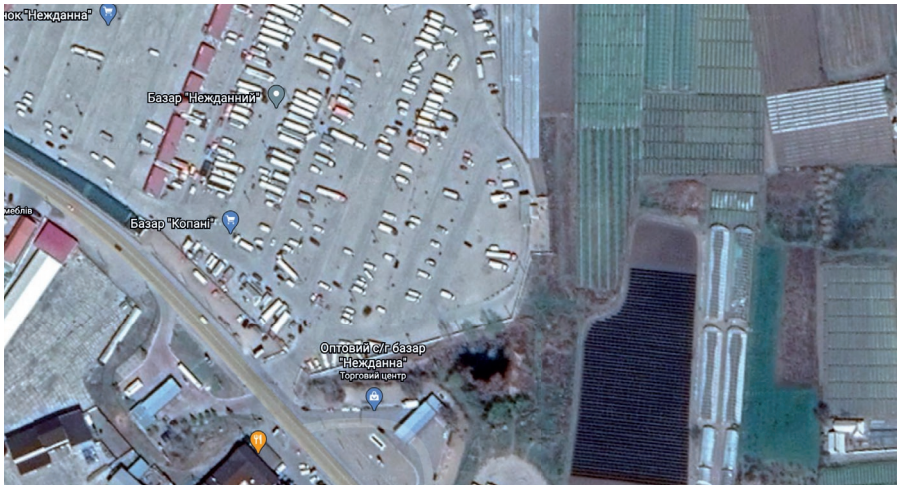


Малюнок 3. Столиця весільних суконь, село Волока, Буковина

ВИГІДНЕ РОЗМІЩЕННЯ

Вигідне розміщення громади – близько до великих міст чи на перехрестях основних транспортних шляхів, також може бути використано для її швидкого зростання. Традиційні та новітні товари і виробництва досить успішно складуються і продаються у таких місцях.

Тому логістичні центри, оптові ринки, велика кількість виробників орієнтованих на швидку реалізацію своїх товарів оптом є перспективними сферами економічної активності таких громад.



Малюнок 4. Оптовий ринок с/г продукції в селі Великі Копані на Херсонщині

ВІДКРИТІ ЛІЦЕНЗІЇ

Сьогодні в Європі є такий цікавий рух «відкрита ліцензія», коли розробники якогось приладу чи обладнання розміщують в інтернеті креслення і дозволяють виготовляти за цими кресленнями це обладнання без додаткових формальних дозволів. Часто це нескладні для виготовлення пристрої, але які можуть бути

досить корисними для громади: наприклад, пристрій для подрібнення пластикових пляшок чи іншого пластика, що сьогодні є великою проблемою, може бути виготовленим у будь-якій майстерні і зекономить багато коштів на транспортні витрати з вивезення сміття, покращить ситуацію на сміттєвих полігонах, дасть змогу навіть заробити для громади якісь невеликі кошти. Шукайте такі можливості, затрати мінімальні, а ефект може бути досить значним.

Місцевий розвиток сьогодні дуже сильно залежить від наших спільних зусиль. Влада, громада, бізнес – всі в одному човні і всі взаємозалежні один від одного.

В умовах децентралізації, революційних змін у бюджетній системі, яка з 2021 року поширюється на всі громади, навіть сільські території отримують шанс для зростання. Особливою умовою використання такого шансу є відкриття громади України і світу, пошук та активне просування унікальних можливостей своєї громади – якірної точки, яка дасть поштовх для розвитку.

РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

СИСТЕМА ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Офіційно відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає:

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

Донедавна сюди входив ще і староста, але тепер його виключили із системи місцевого самоврядування, але це не позбавляє його важливої ролі для жителів поселень громади.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

По простому, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є власне ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА! Саме вона шляхом, встановленим законом, формує свої органи, про які йде мова у наведеній вище статті Закону і про які ми говоритимемо детальніше далі.

Зісканувавши цей QR-код, ви зможете побачити ключові елементи територіальної громади як поняття, структуру органів та посадових осіб місцевого самоврядування у громаді. [Інфографіка «Територіальна громада – базова одиниця місцевого самоврядування»](#). —————>



Загалом територіальна громада в особі сільської / селищної / міської ради має докласти зусиль, аби якомога швидше і ретельніше врегулювати діяльність власне ради, комісій, виконкому, старост, затвердивши для цього підготовлені документи.

У мережі ви може знайти багато різних прикладів щодо проектів місцевих актів – рішень місцевої ради, які можна взяти за основу. Ми пропонуємо вам також розглянути «Збірник проектів нормативних актів об'єднаних територіальних громад», підготовлений Інститутом громадянського суспільства⁵, акти у якому уже пройшли апробацію реальною практикою.

⁵ <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Gromad-obednaniya-SAIT.pdf>.

РОЗДІЛ 4. ЩО ТАКЕ МІСЦЕВА – СІЛЬСЬКА, СЕЛИЩНА, МІСЬКА – РАДА І ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

ЩО ТАКЕ МІСЦЕВА – СІЛЬСЬКА, СЕЛИЩНА, МІСЬКА – РАДА І ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

В Україні, починаючи ще з далекого 1990 року, відбуваються періодичні вибори до органів місцевого самоврядування. Вибори проходять в основному демократично, обмежень для того аби кандидувати на виборах дуже небагато, натомість кандидатів завжди вистачає у великих містах та селищах.

Раніше у маленьких громадах було мало кандидатів, які не мали багато бажання стати депутатами сільради. То звичайно не дивно, адже донедавна дійсно в містах були і відповідні бюджетні ресурси, і досить великий штат працівників в органах місцевого самоврядування. А головне – це доступ до розподілу землі, яка там дорога, дозволів на розміщення будівництва чи інших об'єктів. Депутат, а тим більше голова такої міської громади, були шанованими людьми, з якими багато хто намагався то-варювати. Натомість, у периферійних сільрадах і земля мало чого вартувала і бюджетних ресурсів не було.

Після старту реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, створення ОТГ, ситуація стала вирівнюватись. ОТГ стали повноцінними гравцями у місцевому самоврядуванні. У них з'явилися серйозні повноваження та відповідні бюджети. Це загостило конкуренцію на виборах, що дало змогу сформувати більш професійну місцеву владу.

Група компаній «Рейтинг» у березні 2016 року дослідила задоволеність українців недавно сформованою ними ж місцевою владою. Це опитування підтверджує тезу, що українці досить насторожено ставляться до будь-якої влади, навіть тієї, яку вони нещодавно обрали. З одного боку, це не дивно, адже протягом багатьох століть у нас не було власної української влади, будь-яка влада була окупаційною, їй не вірили, люто ненавиділи.

Уже понад чверть століття ми обираємо свою владу, але синдром недовіри до влади як такої дає свої результати. Всі ми хотіли б, щоб місцева влада була чесна та професійна, незалежна від сторонніх впливів, яка б дбала про людей і не дуже зазнавалася. Можна було б навести чимало інших побажань щодо чеснот ідеальної місцевої влади. Проте наше завдання зрозуміти, яким чином функціонує чи має функціонувати місцева влада відповідно до українського законодавства і на якому із щаблів цієї влади мають бути ті чи інші люди.

Втім, годі сподіватися, що вже завтра всюди у місцевій владі будуть найчесніші та найпрофесійніші. Тим не менше саме на місцеву владу – місцеву раду територіальної громади та відповідного голову, мешканці територіальної громади мають найбільший вплив, як під час висунення кандидатів, виборів, так і в процесі діяльності цих органів.

Після завершення першого етапу децентралізації, коли всі територіальні громади в Україні є «спроможними», тобто такими, що можуть виконувати всі, надані законом повноваження, ситуація з кадровим забезпеченням місцевого самоврядування загалом по Україні має покращитись, адже у місцеві вибори включилось багато нових людей, політиків, партійних структур.

Місцеві ради територіальних громад, які тепер розпоряджаються більшістю публічних ресурсів України, є інструментом перетворень на місцях, майданчиком для вирощування політиків національного рівня, але водночас і місцем появи нових корупційних ризиків.

Проте спочатку про органи місцевого самоврядування територіальної громади.

Офіційно

«Місцева рада (сільська, селищна, міська) є виборним представницьким органом місцевого самоврядування, що складається з депутатів і відповідно до закону представляє відповідну

територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Порядок діяльності ради, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», іншими законодавчими актами України, регламентом ради та іншими рішеннями ради».

Реально

Ми уже говорили вище, що конкуренція на виборах до місцевої ради була завжди тим вищою, чим більшим є місто, до ради якого відбуваються вибори. Отже, інтерес до такого органу має мати свої серйозні аргументи, адже депутати місцевої ради не отримують заробітної плати за свою діяльність в раді. Інтерес до місцевої ради ховається у її повноваженнях і у повноваженнях депутата ради. Подекуди цей інтерес може диктуватися не бажанням розвитку міста чи села, в якому проживає конкретний депутат, а приватними інтересами. Але ми такий варіант розглядати не будемо. Ми переконані, що рухають бажаннями стати депутатом власне, насамперед, інтереси громади, а вже потім власна впливовість та можливість вирішити якісь свої питання.

Отже, повноваження ради територіальної громади

Сільська, селищна, міська рада наділені законом низкою повноважень, які можна поділити на установчі, нормативні та контрольні.

До *установчих повноважень* належать повноваження щодо утворення постійних та тимчасових комісій ради, утворення виконавчих органів ради.

До *нормативних повноважень* ради належить право на прийняття рішень нормативного характеру, які є обов'язковими до виконання на всій території юрисдикції ради, якщо вони

прийнятті відповідно до наданої законом компетенції та в межах своїх повноважень.

До *контрольних повноважень* належить контроль над виконанням бюджету, діяльністю органів, утворених радою, чи посадових осіб, нею призначених.

Повноваження ради територіальної громади визначені у статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Установчі та кадрові повноваження:

утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій (п.2), утворення виконавчого комітету, визначення його чисельності, затвердження його персонального складу, внесення змін, його розпуск (п.3); обрання та звільнення з посади секретаря ради (п.4); затвердження за пропозицією голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів (п.5); утворення інших виконавчих органів ради за поданням голови (п.6); прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом (п.16). Набір повноважень періодично змінюється, як правило він розширюється, тому важливо завжди дивитись закон у режимі реального часу.

Нормативні повноваження:

ухвалення рішень нормативного характеру, від регламенту ради (п.1) до рішень в сфері бюджету, соціально-економічного розвитку громади: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та інших цільових програм (п.22, ст.26); затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту про його виконання (п.23); встановлення

місцевих податків та зборів, прийняття рішень про надання пільг по них (п.п. 24,28); утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди (п.25); встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п.29); прийняття рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунального майна, які не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності (п.30); вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п.34); затвердження відповідно до Податкового кодексу України ставок земельного податку (п.35); вирішення питань про надання/скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п.36).

Контрольні повноваження:

заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради (п.9); прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (п.10); заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує (п.11); скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам

законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (п.15).



Отже, місцева рада може своїми рішеннями або створити у територіальній громаді кращі умови для її розвитку, відкрити дорогу діяльності малого бізнесу, який дасть змогу збільшити не тільки надходження до місцевого бюджету, але й доходи домогосподарств, які стали джерелом цих бізнесів, або ж навпаки привести громаду до занепаду.

Таких прикладів в Україні немало, коли ніби схожі за чисельністю населення, територією, структурою економіки громади різуче відмінні за якістю життя та спроможністю ради і виконкому «дати раду» в громаді. Варто також зауважити, що теперішня рада (сформована на основі новоствореної громади) по суті серйозно відрізняється від сільської, селищної чи міської ради, яка діяла раніше і була сформована на основі одного-двох поселень.

Теперішні територіальні громади утворились навколо міста районного значення, селища чи великого села, але у складі такої громади може бути десятки сіл, її територія складає 100-300 квадратних кілометрів. Тому така рада громади фактично поширює свою діяльність на територію, яка може бути більшою від колишнього невеликого району, у якому зазвичай було 10-15 сільрад, районна рада та районна державна адміністрація.

Але, на відміну від районної ради, яка не має і не формує власного виконавчого органу і не має повноважень, які є у сільських, селищних, міських рад, рада територіальної громади відтепер по суті виконує повноваження, водночас звичні для таких рад та власне районної ради.

До цього додається право формування виконавчого комітету, який має значно більший штат та можливості, ніж це було у суб'єктів, які створили нову громаду.

Знову ж таки, на відміну від районної ради, рада громади несе повну відповідальність за ситуацію у громаді. Адже якщо в

райони за все є відповідальною районна державна адміністрація (РДА), то в громаді перекласти відповідальність за помилки на РДА уже неможливо.

Оскільки новоутворена територіальна громада на перших етапах є лише організаційно єдиною, в поселеннях, які увійшли до її складу, залишається багато скептиків, які не вірять, що у новій громаді будуть враховуватись інтереси периферійних поселень.

Ці скептики разом із тими, які програли на виборах, можуть поширювати різні чутки, нібито рада громади «все тягне на центральну садибу», за нас забуває і т.п. Тому рада громади має враховувати таку свою особливість і віднаходити можливість для поширення свого авторитету в усіх поселеннях громади. Одним із таких способів показати мешканцям громади, що рада громади є представницьким органом усієї громади, а не тільки центрального поселення, можуть бути виїзні засідання комісії ради чи навіть самої ради в окремих поселеннях громади, періодичне заслуховування на пленарних засіданнях старост від таких поселень, ухвалення Статуту громади, де прописуються механізми врахування думки мешканців усіх складових громади, Стратегічного плану розвитку, який передбачає здійснення заходів у конкретних поселеннях у конкретні строки.


До цих об'єктивних обставин, що визначають особливості діяльності ради нових територіальних громад може додаватись ще одна складова – партійна орієнтація депутатів ради. Це може суттєво ускладнити роботу самої ради, оскільки антагонізм між партійними фракціями у Верховній Раді України часто переноситься на взаємовідносини між депутатами під час роботи місцевої ради. Проте ми повинні розуміти, що політика на національному рівні суттєво відрізняється від місцевої політики.



Місцева політика орієнтується на вузьке коло питань, пов'язаних із якістю життя людини у конкретній громаді: житлово-комунальна сфера, дошкільна та шкільна освіта, первинна медицина, благоустрій, наповнення місцевого бюджету...

І, що головне, вся діяльність місцевої ради регулюється саме національним законодавством, при ухваленні якого і відбувається пошук компромісів між політиками національного рівня.

Тому вкрай важливо, аби, наприклад, протистояння між партійними фракціями у Верховній Раді України щодо тарифної політики не було перенесено у місцеву раду і не заблокувало, знову ж таки, наприклад, рішення про проведення термомодернізації школи чи клубу, аби сплачувати за енергоносії менше.

 *Ефективно працююча, розумна та швидка в ухваленні рішень рада територіальної громади – основний мотор розвитку громади та гарант спокою і стабільності самої громади.*

Все це залежить від спроможності депутатів ради, їх бажання узгоджувати партійні інтереси із потребами громади і наявними ресурсами, підтримання прямого контакту між радою, головою громади та всією громадою.

Проте слід зауважити, що в Україні діє своя особлива модель місцевого самоврядування на базовому рівні, яка передбачає водночас дві сильних інституції, що обираються прямими виборами. Це власне рада і відповідно голова громади – сільський, селищний чи міський голова.

Зазвичай, у багатьох країнах Європи голова громади – мер, обирається радою з числа депутатів і є відповідальним перед радою, яка в будь-який момент може його змістити.

З одного боку, це виглядає, як тотальне домінування ради над мером, але з іншого – це забезпечує більшу стабільність у громаді, адже всі розуміють, що за все відповідальна власне рада і політичні партії, що мають більшість у раді. Така модель не веде до конфронтації мера та ради.

У нашій ситуації сільський / селищний / міський голова, обраний на прямих виборах, часто отримує раду, яка за своєю

партійною орієнтацією є його опонентом, що відразу створює складності взаємовідносин у системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування у громаді.

Подекуди, сам голова часто отримує більше голосів за себе, ніж сукупність голосів, відданих виборцями за всіх депутатів ради. На це потрібно зважати, а відтак шукати можливості для спільної діяльності, а не конфронтації.

Приклад – Волочиська міська об'єднана територіальна громада⁶.

Волочиська ОТГ створена навколо міста районного значення, районного центру однойменного району, займає майже половину району і саме тут сконцентрований основний економічний потенціал району.

У складі громади понад 34 тисячі осіб населення, 40 поселень, площа 490 квадратних кілометрів.

Депутатські фракції в раді: партія «Поруч» – 15 осіб, Аграрна партія – 8, Самопоміч – 4, Радикальна партія – 3, «Солідарність» – 4.

Структура виконавчого комітету Волочиської міської ради виглядала таким чином⁷: у складі виконкому 41 особа, з яких 19 – старости, обрані на виборах в межах колишніх сільрад, що увійшли до Волочиської ОТГ.

Ми бачимо тут незвичну для України ситуацію, коли виконком ради має більшу кількість членів, ніж депутатів самої ради. Попри це управління громадою є досить злагодженим, громада демонструє хороші темпи зростання доходів місцевого бюджету.

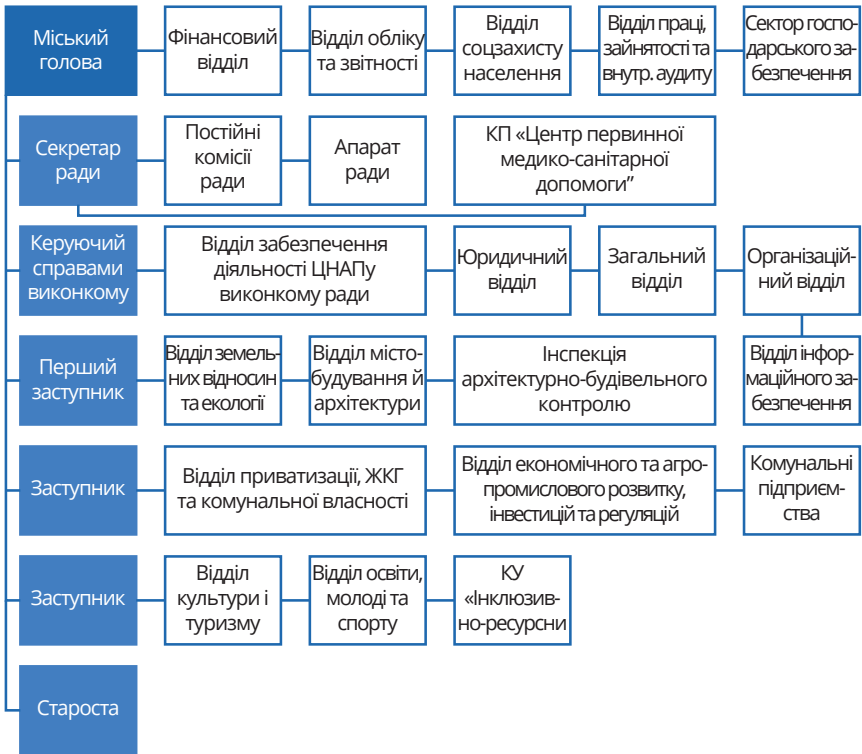
Тут реалізовано багато проєктів за кошти державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ і реалізовані ці проєкти в основному за межами міста, передусім у сільських територіях.

Громада бере активну участь у стратегічному плануванні свого розвитку. Тут підготовлено Стратегічний план розвитку ОТГ до 2020 року, схему планування території ОТГ.

⁶ Тут дані за каденції 2015-2020 рр.

⁷ <https://volochyska-gromada.gov.ua/struktura-vikonkomu-15-11-09-19-02-2016/>.

Структура виконавчого апарату Волочиської міської ради



Малюнок 5. Структура виконкому Волочиської міської ради

Як видно з прикладу цієї громади, велика територія, велика кількість поселень у громаді, різноманітне партійне представництво у раді не є перешкодою для розвитку, якщо для цього є бажання усіх: голови, депутатів, громадських активістів.

РОЗДІЛ 5. СІЛЬСЬКИЙ, СЕЛИЩНИЙ, МІСЬКИЙ ГОЛОВА

СІЛЬСЬКИЙ, СЕЛИЩНИЙ, МІСЬКИЙ ГОЛОВА

Офіційно


Сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа територіальної громади, обирається прямими виборами. Очолює виконавчий комітет ради, головує на засіданнях ради та виконкому, підписує акти, ухвалені радою та виконкомом. Нормативних повноважень не має.

Реально

Голова територіальної громади, він же сільський / селищний / міський голова, він же – мер, це дуже важлива та в основному шанована посада, користуючись якою можна дуже позитивно вплинути на ситуацію у громаді, а так само наробити проблем, за які люди можуть довго і щедро лаяти.

Як ми вже говорили вище, голова, незважаючи на отримання мандату напряду від виборців, має встановити добрі відносини із відповідною радою, адже саме рада представляє громаду, а не голова.

Саме рада є органом, що визначає місцеву політику та розпоряджається бюджетом.

 *Як голова не може без ради, так і рада не може без голови. Вони приречені або на партнерство, від якого виграють усі, або на конфронтацію, яка часто завершується достроковим припиненням повноважень голови, а то й достроковими виборами самої ради.*

Проте, не варто орієнтуватись на проблеми. Варто робити все для того, аби рада, голова і виконком працювали як одна команда в інтересах усієї територіальної громади.

Отже, повноваження сільського, селищного, міського голови визначено у статті 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Для зручності сприйняття їх можна певним чином згрупувати.

Кадрові повноваження:

вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради (п.4), про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради (п.5), про структуру й штати виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету (п.6), призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності (п.10), вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги (п.11-2).

Фінансові та майнові повноваження:


забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання (п.9), є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою (п.13).

Організаційні та представницькі повноваження:

голова веде засідання ради і виконкому, підписує прийняті ними рішення, оприлюднює їх, має право відкладального вето. Голова приймає на роботу та звільняє з роботи працівників управлінь та відділів виконкому чи апарату ради. Голова представляє раду та громаду на публічних заходах, візитах, веде

переговори та укладає від імені громади різні договори, у тому числі з іноземними партнерами без доручення. Правда, деякі договори потім підлягають затвердженню радою.


На відміну від ради та виконкому, голова не має права на видання актів нормативного характеру. Неформально, голова є дуже сильною фігурою у системі місцевого самоврядування.

 *Сила голови визначається, перш за все, не формальними повноваженнями, які визначені законом, а правильним їх застосуванням та здатністю сформулювати більшість у місцевій раді.*

А це вже залежить від знання нормативної бази, уміння використати норми закону для посилення власної ваги, уміння домовлятися з депутатами, популярності серед виборців. Популярний серед виборців голова є більш впливовим у раді і більш захищеним перед депутатами.

Ключові повноваження, які належать саме голові і якими слід користатись, – це головування на сесії ради та засіданні виконкому, право на скликання сесії та виконкому, право пропонувати структуру та склад виконкому, а також секретаря ради.

Саме голова має бути головним ініціатором змін у громаді, у діяльності виконавчих органів ради, підготовці різноманітних проєктів та ініціатив.

 *Слід при цьому пам'ятати, що ваша ідея буде реалізованою та підтриманою винятково лише у випадку, коли вона стане ідеєю багатьох. Тому працюйте з депутатами ще до винесення проєкту рішення в сесійну залу, не намагайтесь провести рішення хитроцями чи маскуванням. Рано чи пізно це вийде назовні, а депутати, яких використовують лише як спосіб легітимізації наперед ухвалених головою рішень, в кінці кінців покажуть зуби і ситуація у взаємовідносинах дуже загостриться, особливо в рік перед виборами.*

Не бійтесь йти до людей, не бійтесь розмовляти з громадськими активістами, навіть з тими, що лише критикують. Дайте їм можливість запропонувати вирішення проблеми, за яку вони вас критикують. Допоможіть їм порахувати необхідні для цього ресурси. Попросіть їх допомогти віднайти ці ресурси. Громадська рада, громадські слухання, збори – не цурайтесь їх, зробіть ці інструменти своїми союзниками у боротьбі за розвиток громади.

Голова є розпорядником бюджетних коштів громади.

Це великі можливості, але й дуже велика відповідальність. Аби бути спокійними щодо виконання видатків бюджету, добре сплануйте надходження, досить детально розпишіть видатки. У такому випадку ви будете захищені від лобізму депутатів та спокуси витратити кошти не у пріоритетному порядку. Спробуйте спланувати частину бюджету із залученням громадськості. Особливо це важливо у нинішніх громадах, адже тут є багато територій, які є периферійними і які потребують додаткових витрат, і у яких завжди є ризик кристалізації невдоволення головою і радою.

Розподіл земельних ділянок, надання різноманітних дозволів завжди створює ризики корупційних дій і надто прискіпливої уваги антикорупційних органів. Тому варто зробити все для встановлення відкритих правил щодо землі та напрямів і пріоритетів для розвитку місцевої економіки. Розробіть Стратегію розвитку громади, необхідні планувальні документи, процедури підготовки до розгляду і самого розгляду питань радою та виконкомом.

Життя стрімко змінюється. Нові технології у різних сферах економіки вимагають нових підходів щодо управління громадами. Інновації в управлінні виникають постійно. Якісь працюють краще, якісь гірше, але не враховувати цього не можна. Тому постійно займайтесь самоосвітою. Відвідайте конференції та семінари, інвестиційні форуми та спеціалізовані тренінги. Не бійтесь вчитися. Освіта – це не тільки знання, це навички і уміння, це можливість швидко адаптуватись до життя, що змінюється.

Присутність голови громади у інформаційному просторі не менш важлива, як сама інформація про громаду, про її принади та переваги. Не ігноруйте комунікації, інтернет, соціальні мережі. Пишіть нотатки, невеликі статті, переймайте кращий досвід та діліться своїм.

Виконавчий комітет – виконавчий орган ради

Це колегіальний орган, що утворюється радою на строк її повноважень. Чисельний склад та структура виконкому визначається радою. Зазвичай до складу виконкому входять: голова, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами, секретар ради (ці особи входять до складу виконкому за посадою), а також керівники відділів, управлінь, інші особи за рішенням ради. Виконком є найбільш потужним органом місцевого самоврядування і наділений правом самостійно ухвалювати місцеві нормативні акти у межах власної компетенції.

Повноваження виконкому формально найбільші.

У Законі про місцеве самоврядування цій темі присвячена окрема глава 2, що складається із 14 статей, де виписано повноваження виконкому в окремих сферах.

Не будемо перераховувати ці повноваження, а лише зафіксуємо згруповані повноваження за ознаками, що нас цікавлять: кадри та кошти.

Кадрові повноваження:

заслуховування звітів керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності (пп.3, п.а), ст. 29); погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності (п.б), ст. 29).

Фінансові та майнові повноваження:

розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для громади (пп 8. пункту а) ст. 27); складання проєкту бюджету (пп.1, п. а) ст. 28), здійснення фінансування видатків з місцевого бюджету (пп.4, п. а) ст.28), об'єднання на договірних засадах коштів місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів... (пп.6, п.а) ст.28); управління в межах, визначених радою, комунальним майном (пп.1, п. а) ст. 29); надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок (пп.9, п. а) ст.31) і т. п.

Прийняття рішення радою та виконкомом здійснюється шляхом голосування.

Рішення вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість складу ради або виконкому.

Як бачимо, незважаючи на те, що голова головує як на засіданні ради, так і на засіданні виконкому, його повноваження стосовно означених нами найважливіших ознак впливу не такі вже й значні.

Адже абсолютна більшість рішень з кадрових чи фінансових питань не може бути одноособовим рішенням голови. Ці рішення мають бути підтримані, відповідно до власної компетенції, більшістю виконкому або ради.

Попри це виконавчий комітет все таки є головним інструментом впровадження місцевої політики, яка формується передусім радою, але з домінуючим впливом голови територіальної громади.

Модерування засідань виконкому, особливо в громадах, де виконкоми є досить чисельними і де членами виконкому є старости, не проста задача для голови. Але якщо йому це вдається, його взаємовідносини з радою також будуть конструктивними.

Виконком часто є місцем політичних домовленостей між обраним головою та депутатськими фракціями в раді. Без таких

домовленостей сформувати виконком часом буває просто неможливо. Проте тут слід пам'ятати про межі розумних компромісів. Якщо голова йде на надто значні компроміси, у самому виконкомі може з'явитися певна опозиція, що не сприятиме його конструктивній діяльності.

РОЗДІЛ 6. РЕГЛАМЕНТ СІЛЬСЬКОЇ / СЕЛИЩНОЇ / МІСЬКОЇ РАДИ. НА ЩО ЗВЕРНУТИ УВАГУ?

РЕГЛАМЕНТ СІЛЬСЬКОЇ / СЕЛИЩНОЇ / МІСЬКОЇ РАДИ⁸. НА ЩО ЗВЕРНУТИ УВАГУ?

Аби діяльність місцевої ради була ефективною, прозорою, а рішення, що нею ухвалюються, – законними, слід дотримуватися процедур, які визначаються в першу чергу законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади державної регуляторної політики», «Про статус депутатів місцевих рад» та внутрішніми документами ради, що випливають із цих законів.

Так, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що має бути принаймні декілька обов'язкових місцевих актів, які встановлюють правила та процедури роботи ради. Це передусім регламент ради та положення про комісії ради.

Ще низка процедур, які слід враховувати під час підготовки місцевих нормативних актів, що регулюють діяльність ради та її органів, міститься в Земельному кодексі України та законах, що регулюють містобудівну та планувальну діяльність.

Практика показує, що часто місцеві ради на початку своєї діяльності, тобто на першій чи другій сесії, ухвалюють ці акти не напружуючи себе розробленням детальних та зрозумілих процедур, а переписуючи до регламенту чи положення про комісії окремі норми базового закону.

Звичайно, можна зробити і так. Тим паче, що норма закону діє незалежно від того, переписана вона в регламент чи ні. Проте, коли ситуація в раді неспокійна, коли голова чи окремі депутати відверто лобіюють свої інтереси, загострюється протистояння між фракціями чи посилюється тиск на голову або раду з боку місцевої державної адміністрації або прокуратури, тоді стають зро-

⁸ Більш детально про це можна прочитати тут: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2011/03/book_01_11-prn-1.pdf.

зумілими всі помилки, допущені під час підготовки цих важливих для внутрішньої організації роботи ради та її органів документів.

Саме тому ми радимо – готуйте регламент ради, положення про комісії ради чи інші процедурні документи саме як функціональні, розраховані на застосування у критичній ситуації.

Закладайте норми детальні, але водночас зрозумілі та прості у застосуванні. Наявність добре виписаних процедурних норм є застереженням як від маніпулювання думкою депутатів, так і хорошим елементом захисту від визнання актів ради незаконними. Баланс повноважень між радою, головою та виконкомом, закладений у процедурах, є доброю засторогою від несподіваного припинення повноважень самого голови та забезпечить дотримання повноважень депутатів.

Місцева рада є представницьким колегіальним органом місцевого самоврядування. Колегіальність органу накладає відбиток на впорядкування його діяльності шляхом ухвалення спеціального документа, в якому встановлюються як правила формування внутрішніх органів ради, порядку підготовки та розгляду і ухвалення нею рішень, так і правила поведінки членів цього органу – депутатів місцевої ради, сільського / селищного / міського голови, інших осіб, що можуть бути запрошені для участі в роботі ради.

Готуючи проєкт регламенту ради, варто пам'ятати:

1. Регламент має не суперечити Конституції та законам України і не може перерозподіляти повноваження між органами та посадовими особами, якщо в законі ці повноваження зафіксовані як виключні.
2. Регламент встановлює правила, за якими працює рада нинішньої каденції і за якими мають проводити першу сесію ради наступної каденції. Виходячи з цього правила, аналізуючи та враховуючи прорахунки та проблеми, через які довелося пройти на першій сесії ради, варто чітко прописати всі важливі моменти першої сесії наступного скликання.

3. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Бюджетний кодекс», «Податковий кодекс», «Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти», «Земельний кодекс» та ряд інших визначають базові повноваження ради чи її виконавчих органів у сфері свого регулювання, але, як правило, не встановлюють процедури реалізації цих повноважень, саме тому в регламенті передбачаються передовсім не матеріальні норми (це норми закону), а процедурні норми, дотримання яких свідчить про законність того чи іншого рішення ради чи її виконавчого органу.
4. Готуючи проєкт регламенту, слід усвідомлювати, що цей документ насамперед регулює відносини всередині ради та встановлює правила, за якими рада та депутати будуть стосунки з іншими органами та посадовими особами системи органів місцевого самоврядування, що діють на території громади.
5. Норми регламенту мають давати можливість депутатам, міському голові, виконавчим органам ради, постійним та тимчасовим комісіям ради реалізувати свої повноваження, визначені відповідно Законами «Про місцеве самоврядування» та «Про статус депутатів місцевих рад». До того ж реалізація власних повноважень одним органом чи посадовою особою не повинна перешкоджати реалізації повноважень інших органів та посадових осіб.
6. Регламент не повинен містити дискримінації депутатів за їх належність/неналежність до фракцій та груп у раді.
7. Оскільки конфліктні ситуації виникають зазвичай навколо таких питань, як призначення на посади, дострокове припинення повноважень, бюджетні та земельні питання, то процедурні норми щодо розгляду саме цих питань мають бути найбільш чітко та досконало виписані.

8. Регламент має містити норми щодо реалізації громадою права на місцеві ініціативи і норми, що забезпечують відкритість діяльності ради та її органів.
9. Текст регламенту має бути викладено достатньо простою мовою, без складних речень, що допускають двозначне тлумачення. Статті, частини статей, пункти та підпункти мають бути пронумеровані.
10. Під час підготовки проєкту регламенту або змін до нього на етапі розроблення та обговорення до цього слід залучати якомога більше депутатів з різних депутатських груп і фракцій, аби ще до голосування кожен депутат розумів мету цих змін і не боявся, що це зроблено за його плечима і, можливо, всупереч його інтересам.
11. Ухвалений регламент має бути розтиражовано в кількості, що не може бути меншою кількості депутатів та комісій ради, відділів виконкому, інших структурних підрозділів ради. Контрольний примірник регламенту має бути доступним для будь-якого депутата та відкритий до копіювання.
12. Регламент ради має бути доступним у мережі Інтернет.

Тут варто зауважити. Не потрібно думати, що регламент, це щось умовне і тому він може бути досить коротким і простим. Особливо часто так думають в перші дні нової каденції і особливо тоді, коли у раді є чітка більшість. Проте життя показує, що з часом більшість може бути іншою, групові інтереси можуть порушити єдність депутатського корпусу і працювати в раді з регламентом, який нічого реально не регулює стає практично не можливо і кожне прийняте рішення може бути оскаржено в судовому порядку. Тому ми рекомендуємо – вивчіть регламент попереднього скликання ради, подивіться, які процедури врегульовані у інших і створіть свій хороший процедурний документ.

В регламенті ви можете врегулювати практично і всю діяльність комісій ради, хоча можливі і інші підходи (про це далі).

РОЗДІЛ 7. СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Статут територіальної громади передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», як можливий, але не обов'язковий документ, оскільки правова система у нас побудована таким чином, що по суті всі повноваження органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб визначаються законом (ст. 19 Конституції України), натомість законодавець передбачив у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» низку інструментів місцевої демократії, які викладені в загальних рисах, а детальний порядок їх реалізації має визначатись місцевою радою і от це регулювання може бути предметом місцевого статуту. Насправді предметом статуту може бути значно більше сфер регулювання життя у громаді. Особливо після початку децентралізації та утворення нових територіальних громад, які складаються із багатьох поселень, причому серед поселень може бути місто, селища та села.

Тому практика розвитку «статутного права» в Україні є досить різною, в залежності від періоду, коли ухвалювались статuti, починаючи з далекого 1997 року.

Приклади різних статутів можна віднайти в інтернеті. Цікавим прикладом для використання може бути інтегрований на основі досвіду розроблення проєктів статутів у різних територіальних громадах, проєкт модельного статуту об'єднаної територіальної громади, підготовлений Інститутом громадянського суспільства, ще в 2015 році⁹.

Також завдяки зусиллям різних донорських організацій та індивідуальних консультантів Мінрегіон оприлюднив Методичні рекомендації з розробки Статуту територіальної громади¹⁰.

⁹ <https://www.csi.org.ua/activity/proekt-modelnogo-statutu-ob-yednanoi-terytorialnoyi-gromady/>.


¹⁰ <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/metodychni-rekomendatsiyi-shhodo-rozroblennya-statutu-terytorialnoyi-gromadi/>.

В обох варіантах проєктів статутів від Інституту громадянського суспільства так і від Мінрегіону багато спільного, проте є і деякі серйозні відмінності. Варто зауважити, що обидва цих документи є рекомендаційними і можуть бути суттєво зміненими радою, яка взялась за розробку статуту власної територіальної громади.

На наш погляд, у статуті варто записувати певні принципи для діяльності органів місцевого самоврядування громади, певні ідеологеми щодо використання природних ресурсів, збереження спадщини, економного використання комунального майна, формування напрямів розвитку громади на основі сталості та включення у процес планування різних соціальних та інших груп жителів громади.

Цілком можливо, що у вашій громаді уже є статут. Уважно перечитайте його, порівняйте з проєктами статутів, на які ми тут посилались, згадайте свої зустрічі з виборцями, їх прагнення, їх бажання до участі в розвитку громади. Можливо статут варто переглянути? Можливо ваша громада тільки утворилась і у вас або ще нема статуту, або статут стосується лише адміністративного центру громади? Варто подумати над підготовкою такого загального для усієї громади статуту, який би став певною місцевою декларацією принципів взаємовідносин місцевої влади та громади, і поряд з цим мав стабільне регулювання найбільш чутливих питань, врахування інтересів складових поселень громади за ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та забезпечував реальні можливості реалізації інструментів місцевої демократії у громаді.

На наше переконання не менш важливим від змісту самого статуту є повна та всеохопна процедура його розробки та обговорення. Правильно проведена процедура, максимальне залучення до процесу обговорення різних категорій жителів громади позитивно впливає на згуртованість громади та перетворює статут із іміджевого документу на правовий акт системного характеру територіальної громади.

Процедура підготовки та ухвалення місцевого статуту викладена у інфографіці Інституту громадянського суспільства, з якою можна ознайомитись тут: [Інфографіка «Статут об'єднаної громади – головний інструмент участі в місцевому самоврядуванні»](#). 



За цим кодом ви можете ознайомитись із деякими складовими алгоритму розробки статуту та мінімальними вимогами щодо його змісту.

РОЗДІЛ 8. ДЕПУТАТ У РАДІ: ДО ЯКОЇ КОМІСІЇ ПІТИ І ЩО ТАМ МОЖНА РОБИТИ?

ДЕПУТАТ У РАДІ: ДО ЯКОЇ КОМІСІЇ ПІТИ І ЩО ТАМ МОЖНА РОБИТИ?

СПЕЦІАЛЬНО ДЛЯ ДЕПУТАТІВ

Отже, вибори ви виграли, стали депутатом і перед вами неминуче виникне запитання: в яку комісію ради піти і що там робити?

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» має лише дві статті, що стосуються постійних та тимчасових контрольних комісій ради. Часто це призводить до того, що в багатьох радах роль комісій досить незначна, а більшість питань до розгляду на пленарних засіданнях ради не проходить серйозного обговорення та уточнення в комісіях ради, і самі депутати говорять, що комісії вирішують мало і до їхніх думок мало хто прислухається.

Насправді це не так. У комісіях можна зробити багато чого і їхня роль в діяльності ради може бути дуже значною і корисною для громади.

Сьогодні у багатьох місцевих радах існує позитивний досвід, де комісії відіграють надзвичайно важливу роль у діяльності ради в цілому, а плідна робота депутатів у комісіях ради дає змогу депутатам вирішувати чимало проблем своїх виборців.

Діяльність комісій може бути плідною, якщо її на достатньо високому рівні врегульовано місцевим нормативним актом, адже лише у цьому випадку комісії можуть вимагати отримання певної інформації у визначені терміни, готувати висновки і рекомендації, які будуть враховані в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Теоретично існує два найбільш юридично правильних підходи до нормативного регулювання діяльності комісій: або це робиться через детально виписаний регламент ради, де є окремий розділ, що стосується порядку утворення та діяльності

комісій ради, або через ухвалення окремого положення про комісії ради.

Досвід показує, що в Україні найбільш поширеною практикою нормативного регулювання діяльності комісій є встановлення правил у двох документах: у регламенті ради та у положенні про комісію, причому для кожної комісії є своє положення.

У регламенті це одна-дві статті, які регулюють питання утворення комісій та обрання голів комісій. Що стосується положення про комісії, то тут, зазвичай, застосовують достатньо формальний підхід: положення фактично визначає лише компетенцію комісії і містить кілька загальних норм, переписаних із відповідних статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Щодо порядку діяльності комісії, її взаємовідносини з органами та посадовими особами ради, іншими комісіями залишаються поза межами цих документів.

На наше переконання, така практика має бути істотно змінена. Регламент ради має містити окремий розділ, який стосується питань утворення комісій: яким чином здійснюють розподіл депутатів по комісіях, як при цьому враховують представництво депутатських фракцій та груп, професійний досвід депутатів тощо, як відбувається розподіл портфелів керівників комісій.

Також, в окремих статтях регламенту, що стосуються розгляду питань, для яких закон передбачає обов'язковий висновок комісій ради, у тому числі питань кадрових призначень, передбачаються процедури оголошення висновків комісій, необхідність співдоповідей від окремих профільних комісій тощо. Положення про комісії ради має регулювати насамперед питання розподілу компетенції (предмета відання) окремих комісій, загальні повноваження комісій, що необхідні для їх продуктивної діяльності, а також спеціальні повноваження окремих галузевих комісій ради. Також у цьому положенні передбачаються основні регламентні норми діяльності самої комісії, вимоги до юридичних актів, що виходять з комісій. Окремо передбачається поря-

док забезпечення діяльності комісій з боку апарату ради, а також встановлюються можливості комісій щодо залучення для проведення окремих робіт у межах компетенції комісій сторонніх експертів. Якщо рада ухвалить таке достатньо детальне положення, комісії стають справді важливим робочим інструментом ради. Багато питань, що готуються на розгляд ради, можуть пройти відповідну апробацію в комісіях, що дасть змогу віднайти більш ефективні шляхи їх вирішення.

Незалежно від того, який шлях обрала місцева рада щодо комісій: регламент чи положення про комісії, самі комісії мають бути утворені і вони мають діяти. Найбільш важливими комісіями в будь-якій раді вважаються комісії, які опікуються питаннями бюджету та податків, земельними питаннями та плануванням території.

Закон не визначає переліку комісій, тому в різних радах в залежності від статусу територіальної громади число та перелік комісій може бути різним. Після скорочення кількості депутатів місцевих рад, кількість комісій у радах також скоротилась, а предмети їх відання суттєво розширились. От приклад переліку комісій територіальних громад різного статусу:

Постійні комісії міської ради Волочиської ОТГ:

1. Комісія з питань регламенту, депутатської діяльності, етики, прав людини та законності.
2. Комісія з питань планування, фінансів, бюджету, соціально-економічного розвитку, промисловості та підприємництва.
3. Комісія з питань житлово-комунального господарства, розвитку інфраструктури та комунальної власності громади.
4. Комісія з питань земельних відносин, архітектури, будівництва, перспективного планування та екології.
5. Комісія з питань освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, туризму, молоді та спорту.

Постійні комісії Житомирської міської ради (місто обласний центр):

1. Постійна комісія з питань депутатської діяльності, регламенту, дотримання законодавства та протидії корупції.
2. Постійна комісія з питань бюджету, економічного розвитку, комунальної власності, підприємництва, торгівлі та залучення інвестицій.
3. Постійна комісія з питань містобудування, архітектури та землекористування.
4. Постійна комісія із соціально-гуманітарних питань.
5. Постійна комісія з питань житлово-комунального господарства та інфраструктури міста.

Депутат місцевої ради, працюючи активно у комісії ради, може стати досить впливовим депутатом, адже на сесії ради саме він матиме найвагоміші аргументи щодо питання, яке розглядається, оскільки в комісії є можливість зібрати необхідну інформацію, організувати та провести слухання, якщо питання надто складне.

Особливо важливо, наприклад, коли вирішуються питання землевідведення чи надання дозволів на підготовку до якогось будівництва, звірити можливі варіанти прийняття рішення із стратегічними документами громади – стратегією розвитку, генеральним планом населеного пункту чи схемою планування території громади.

Отже, незалежно від того, у якій комісії працює депутат, його успішність залежить від якості нормативного регулювання діяльності комісій та його бажання, аби комісія була реальним майданчиком для обговорення проєктів рішень і могла продукувати проєкти, які сприяють вирішенню питань місцевого значення у межах території громади.

Приклад:

У кожній громаді досить гострою є проблема збирання та утилізації сміття, про яке прийнято говорити тверді побутові

відходи (ТПВ). Насправді ці побутові відходи складаються із органічних відходів, які можуть досить швидко розкладатись і перетворюватись на компост, пластикових пляшок та інших пластмас, скла, паперу, металу, поліетиленових пакетів, різного дріб'язку, будівельного сміття, які в природі довго не розкладаються або створюють загрозу навколишньому природному середовищу.

У різних громадах по-різному намагаються вирішити проблему ТПВ, виходячи із своїх особливостей і кількості сміття, що формується на цій території.

От постійна комісія місцевої ради з питань ЖКГ, природо-користування чи екології, з питань земельних ресурсів..., незалежно від її назви, може взяти питання до розгляду і запропонувати поетапне вирішення проблеми зменшення маси сміття, що підлягає вивезенню на полігон ТПВ і захороненню.

Розпочати можна із впровадження принципу утилізації органічних відходів – все, що виростало на певній ділянці і не було спожите, має повернутись на цю ж ділянку у вигляді компосту.

Запровадження компостних ящиків передусім на ділянках комунальних закладів, а потім і серед господарств мешканців громади дасть вагомий результат уже за рік.

В інтернеті ви знайдете безліч проектів таких ящиків.

Далі слід вилучити із сміття пластикові пляшки, влаштувавши біля магазинів, які торгують продуктами з пляшками, ящики для їх збирання, а самі пляшки переробити на дрібні фракції і здати на подальше використання, отримавши за це гроші. Придбати шредер можна за розумною ціною, їх є зараз багато типів та різної потужності.

Усі ці та інші ідеї і пропозиції, спрямовані на мінімізацію створення ТПВ, мають бути обговорені на комісії із залученням до цього процесу активної громадськості та підготовлено аргументований проект рішення на розгляд сесії ради.

РОЗДІЛ 9. ГОЛОВА В УСЬОМУ ГОЛОВА? ЯК ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ У РАДІ?

ГОЛОВА В УСЬОМУ ГОЛОВА? АБО ЯК ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ У РАДІ?

ДЛЯ ГОЛІВ І НЕ ТІЛЬКИ

Посадова особа – сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою строком на п'ять років, як головна посадова особа територіальної громади, очолює виконавчі органи відповідної ради та веде її засідання, представляє інтереси своєї територіальної громади перед органами державної влади, юридичними особами різних форм власності.

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються із моменту, коли на пленарному засіданні місцевої ради представник територіальної виборчої комісії оголосить офіційні підсумки голосування на виборах.

Здебільшого ця процедура відбувається у день відкриття першої сесії місцевої ради, коли набувають повноважень і обрали депутати ради. З цього часу на голову поширюються усі переваги і обмеження, пов'язані з його статусом головної посадової особи органу місцевого самоврядування.

Перш за все, сільський, селищний, міський голова має скласти присягу, текст якої визначений Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки». Новообрані голови рад складають присягу на сесії відповідної ради, про що у трудовій книжці голови робиться відповідний запис. Крім цього, голові присвоюється відповідна категорія та ранг службовця, що відповідає його посаді.

В Україні законодавчо визначено розмежування посад в органах місцевого самоврядування на:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються безпосередньо головою на конкурсній основі або за іншою процедурою, що передбачена законодавством України.

До речі, це положення не поширюється на працівників так званої патронатної служби – помічників, радників, консультантів, яких голова може добирати самостійно, без будь-якого конкурсного відбору.

Крім цієї маленької переваги, для сільського, селищного, міського голови передбачено й інші, визначені законом, пільги. Скажімо, він не підлягає атестації, що провадиться з метою оцінки ділових та професійних якостей службовців, на нього не поширюються обмеження, пов'язані із граничним терміном перебування на службі тощо. Разом із тим на сільського, селищного, міського голову поширюється і ряд обмежень, яких він зобов'язаний дотримуватися.

Перш за все, сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом ради та суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах. Виключенням із цього правила може бути лише викладацька, наукова або творча робота сільського, селищного, міського голови, якою він може займатися у позаробочий час.

Закон не дозволяє сільському, селищному, міському голові займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки і, само собою, брати хабарі.

Також голова зобов'язаний щорічно подавати відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру (у тому числі – за кордоном) стосовно себе та членів своєї родини, а також відомості про належне йому та членам сім'ї рухоме і нерухоме

майно, вклади у банках та цінні папери. Ці декларації оприлюднюються на сайті місцевої ради. На голову територіальної громади та посадових осіб місцевого самоврядування поширюються норми антикорупційного законодавства, яких зараз є багато.

До речі, оскільки в Україні боротьба з корупцією є дуже популярною темою, створено спеціалізовані органи для такої боротьби, сільському, селищному, міському голові варто уважно ознайомитись з новим законодавством щодо корупції і бути готовим до надання пояснень за свої дії.

У ст. 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», передбачено підстави звільнення з посади посадової особи місцевого самоврядування, у тому числі за порушення присяги. А стаття 24, встановлює, що «матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів... їхніх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом».

Тобто, якщо сільський, селищний, міський голова чи хтось із його підлеглих своїми непрофесійними чи гірше того – злочинними діями завдасть територіальній громаді матеріальних збитків, їхнє відшкодування здійснюватиметься не з його кишені, а за рахунок місцевого бюджету, а ще точніш, за рахунок платників податків.

Щоправда, у цій же статті закону передбачено право зворотної вимоги (регресу), з якою до винної особи може звернутися сільський, селищний чи міський голова, а до голови з такою вимогою може звернутися відповідна рада. Варто сказати і про те, що посадові особи органів місцевого самоврядування, зокрема й сільські, селищні, міські голови, є відповідальними не тільки перед територіальними громадами, а й перед юридичними та фізичними особами.

Стаття 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що шкода, заподіяна юридичним або фізичним особам в результаті дій або бездіяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок їхніх власних коштів у порядку, встановленому законом. До речі, Конституція України гарантує, що кожен громадянин має право оскаржити до суду рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також посадових і службових осіб цих органів. Особливо якщо цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено особисті права чи свободи громадянина. Якщо оскаржується рішення, то важливо знати, що подання до суду скарги зупиняє виконання оскаржуваного акта.

Тобто, механізм відповідальності сільського, селищного, міського голови на сьогодні чітко врегульований, чого не скажеш про юридичний захист головної посадової особи в системі місцевого самоврядування і законодавче визначення її статусу.

Незважаючи на те, що існує правова норма, згідно з якою на місцевого голову поширюються положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», вона явно не вирішує усіх питань, пов'язаних із проходженням ним служби на цій відповідальній посаді.

По-перше, голова представляє усіх мешканців села, селища, міста. У багатьох великих містах, наприклад, у Харкові, Одесі, Дніпрі, голова представляє в кілька разів більшу кількість виборців, ніж будь-який з народних депутатів України.

По-друге, на відміну від депутатів, сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому повноважень, зокрема тих, що пов'язані з ухваленням важливих рішень. Це часто вимагає не тільки відповідних знань, а й сміливості та рішучості. Адже деякі з цих рішень можуть виявитися не до вподоби кримінальним структурам. Тоді під загрозою опиняються життя і здоров'я голови та членів його сім'ї. Тим більше, що захист голів від посягань на їхнє життя і здоров'я законодавством передбачено явно недостатньо, якщо

порівнювати його із захистом народних депутатів України чи працівників правоохоронних органів. Так, голови не вважаються безпосередніми об'єктами злочину «посягання на життя державного діяча».

Законодавством не передбачене обов'язкове державне страхування життя, здоров'я і майна голів. Головам, які принциповими діями в інтересах громади наживають собі сильних ворогів, ніяк не гарантується майбутнє після закінчення повноважень голови, а збереження за колишнім головою його заробітної плати на період працевлаштування, але не більше шести місяців, не виглядає достатньою гарантією його матеріального благополуччя.

Попри все, саме сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою своєї територіальної громади, який має достатньо важелів для організації роботи ради та її виконавчого комітету, є достатньо автономним у своїй діяльності від органів виконавчої влади і це дає йому ряд важливих переваг, яких не мають, скажімо, голова райдержадміністрації чи міністр. Сільського, селищного, міського голову не можна зняти з роботи постановою Верховної Ради України чи Указом Президента, але можна достроково припинити повноваження рішенням місцевої ради (тому рівень порозуміння голови і ради для першого є більш важливим, ніж його рівень порозуміння з головою РДА).

Але не варто забувати і того, що сільський, селищний, міський голова, насамперед, є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед своєю територіальною громадою, тобто перед тими людьми, які за нього голосували, а якщо і не голосували, то проживають на території відповідного міста, містечка, села чи селища. І це накладає на сільського, селищного, міського голову особливу відповідальність, яка зобов'язує його щоденно піклуватися про добробут та затишок цих людей, відстоювати їхні права та інтереси, а можливо і жертвувати заради них своїм спокоєм та здоров'ям.

Крім цього, сільський, селищний, міський голова також є членом територіальної громади. Разом із членами сім'ї він

постійно проживає серед своїх виборців, користується комунальними послугами та соціальною інфраструктурою – магазинами, місцями відпочинку, закладами охорони здоров'я і особисто зацікавлений у тому, щоб село, селище, місто мало привабливий вигляд, а розташовані на його території заклади та установи працювали з максимальною користю для людей, задовольняли їхні матеріальні, духовні та культурні потреби.

Отже, для сільського, селищного, міського голови дуже важливо мати опору на депутатів ради та відчувати довіру мешканців громади. Досягти цього непросто, але бажано і можливо.

Починати спілкуватись з депутатами слід ще при підготовці першої сесії ради нового скликання, їх варто вислуховувати не тільки на засіданнях сесії ради.

Дуже важливою і впливовою фігурою, яка може допомогти голові у співпраці з депутатами ради є секретар ради. Підбір кандидатури секретаря, як ми уже неодноразово про це говорили, є дуже важливим способом досягти у раді певного політичного консенсусу. Коли і голова, і секретар мають спільне бачення розвитку громади і не конфліктують, – це важливий елемент стабільності системи влади у громаді. Адже в історії місцевого самоврядування є багато прикладів, коли секретар ради ставав головним опонентом голови і готував його дострокове припинення повноважень.

Правда, в деяких випадках, після керування містом проти секретаря порушувалось кримінальне провадження, але то вже інші історії.

Голова має знати найбільш впливових депутатів ради і має спілкуватись з ними частіше, адже їхня позиція часто визначає позицію інших. Тому вони мають бути його одностайними чи принаймні розуміти його ініціативи та рішення.

Робота голови з депутатами є дуже важливою, але не менш важливою є робота з громадою.

Не бійтесь використовувати інструменти місцевої демократії – громадські слухання, громадські ради, збори громадян

за місцем проживання, петиції тощо. Якщо ними не будете користуватись ви, їх будуть використовувати ваші опоненти. Зустрічі з громадою, відвідування шкіл, бюджетних установ, підприємств та підприємців на території громади має стати нормою.

Голову мають знати та впізнавати на вулицях. Чим більше людей буде втягнуто до процедури підготовки та розгляду рішень радою, тим більше буде розуміння, що є пріоритетним для громади і чому саме на такі пріоритети витрачаються бюджетні ресурси.

Голова ж обирається на виборах. Тому, починаючи роботу після виборів, голова має пам'ятати про вибори наступні.

Формуйте навколо себе однодумців з числа активних та впливових людей громади. Таким чином ви зможете зробити значно більше і про ваші успіхи буде знати вся громада. Ну а якщо ж міський (сільський, селищний) голова розраховує тільки на власні сили і ерудицію, то його політика найчастіше приречена на невдачу.

Наприклад, сільський, селищний, міський голова має право представляти громаду і виступати від її імені у відносинах з іншими органами місцевого самоврядування, органами державної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями не залежно від їх форм власності і навіть – у міжнародних відносинах. Від імені громади він має право укладати різноманітні договори та угоди, звичайно, якщо вони не суперечать чинному законодавству та інтересам громади. Ну а якщо права та інтереси громади ущемляються рішеннями інших органів місцевого самоврядування чи місцевих органів виконавчої влади, голова має цілковите право звертатися до суду щодо визнання незаконними цих актів. І хоч в історії місцевого самоврядування таких прикладів набереться не так уже й багато, вони дуже показові.

Багато хто з виборців думає, що робота сільського, селищного, міського голови складається із безкінечних нарад, засідань та «планьорок», через які до нього не можна потрапити на прийом з особистих питань.

А й справді, чим він / вона там займається? Чим узагалі займаються голови, яких ми обираємо на ці посади?

Свого часу було проведене цікаве соціологічне дослідження щодо того, на що витрачає свій дорогоцінний час міський голова середнього українського міста.

З'ясувалося наступне:

- у середньому 37% свого робочого часу голова витрачає на наради так званого нульового рівня, тобто проведення власних службових нарад, «планьорок» та різних робочих засідань;
- 6% часу витрачається на наради першого рівня, які проводяться центральними виконавчими органами влади, зокрема Кабінетом Міністрів України;
- 36% займають наради другого рівня, що їх проводять голови обласних держадміністрацій та їхні заступники, керівники структурних підрозділів обладміністрацій;
- 10% часу відбирають наради третього рівня, зокрема, участь у різноманітних семінарах, «круглих столах», конференціях тощо;
- лише 11% робочого часу займає безпосередня робота з виборцями, в тому числі прийом громадян з особистих питань, зустрічі у трудових колективах тощо.

Правда з часом ситуація змінюється. Розширення повноважень місцевого самоврядування та досягнення його більшої автономності корегує розподіл часу голови громади.

Із цього справді можна дійти висновку, що, крім нескінченних нарад, голова майже нічим більш не займається, мало уваги приділяє своїм виборцям і взагалі забув, навіщо ми його туди обирали.

Проте не поспішайте з висновками.

По-перше, для будь-якого керівника службові наради є невід'ємною формою роботи, якщо тільки вони не перетворюються у самоціль. А по-друге, на таких нарадах, як правило, і вирішуються проблеми, що турбують більшість мешканців міста: чи

буде у будинках тепло і гаряча вода, як розрахуватися із боргами по зарплаті вчителям, як здешевити проїзд у громадському транспорті чи взагалі не допустити його зупинки і т.п.?

Справді, перелік проблем, з якими щоденно доводиться мати справу міському (сільському, селищному) голові, можна було б продовжувати до нескінченності. Проте, навряд чи це буде цікаво пересічному виборцю. Зазвичай його більше турбує відсутність тепла чи гарячої води у власній квартирі, аніж у всьому місті, тому проблеми шкіл і дитсадків йому, м'яко кажучи, до «лампочки» (якщо, звичайно, ці заклади не відвідують його діти). А потім, навіщо забивати голову зайвими проблемами, коли у місті є людина, яка про все це мусить піклуватися, в тому числі й за розбиту в під'їзді лампочку, зіпсований ліфт, розбиті дороги. І тут нічого не вдієш, така вже психологія пересічного виборця: за все, що відбувається у селі, селищі, місті, має відповідати перша особа, бо, по суті, голова є керівником місцевого уряду.

Голова очолює виконавчий комітет місцевої ради, призначає на посади керівників структурних підрозділів виконкому і затверджує їхні обов'язки. І усе це потребує умілої організації, координації та контролю.

Саме з цією метою голова і змушений проводити за участю багатьох спеціалістів численні наради, «планьорки», засідання, де розглядається більшість питань життєдіяльності села, селища, міста. Отож, про роботу голови можна судити не тільки за кількістю проведених ним нарад, а й по тому, як працюють його підлегли та на скільки успішно вони справляються із своїми обов'язками.

ГОСПОДАРНИК ЧИ ПОЛІТИК?

Ким сьогодні має бути сільський, селищний, міський голова: господарником чи політиком?

Про це часто пишуть перед виборами, але забувають після них. Проте, це питання далеко не риторичне. Він / вона має бути і політиком, і господарником, а ще – фінансистом, дипломатом,

педагогом, психологом, коли потрібно – артистом, і звичайно ж – управлінцем-адміністратором або, як сьогодні модно говорити, – менеджером.

Зрозуміло, що жоден вищий навчальний заклад не готує фахівців такого широкого профілю. Тому в більшості випадків міський (сільський, селищний) голова змушений самостійно підвищувати свій професіональний та освітній рівень, постійно слідкувати за новинами і поточним законодавством, вивчати досвід своїх колег (зокрема і зарубіжний) і, само собою, вміти усе це застосовувати на практиці.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає для посадових осіб місцевого самоврядування, якими є обрані всім населенням територіальних самоврядних одиниць сільські, селищні і міські голови, окремий від повноважень виконавчого органу місцевого самоврядування обсяг повноважень.

Серед них ті, що стосуються організації роботи органів місцевого самоврядування територіальної самоврядної одиниці.

У тому числі голова:

- скликає сесії ради, формує їхній порядок денний і головує на пленарних засіданнях;
- забезпечує підготовку проєктів рішень і підписує рішення ради;
- вносить пропозиції щодо кількісного та персонального складу виконавчого комітету, апарату ради, кандидатури секретаря ради;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- є розпорядником бюджетних та позабюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;
- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та орга-

нізаціями, громадянами та у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

- звертається до суду з оскарженням незаконних актів інших органів, що обмежують права та інтереси територіальної громади, повноваження ради та її органів;
- укладає від імені ради договори;
- забезпечує здійснення повноважень органів виконавчої влади на території, додержання Конституції, законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Співставивши ці повноваження голови з реальною практикою самоврядування, неважко дійти висновку, що зміст і характер цих повноважень не завжди дозволяють голові особисто, своїми діями чи рішеннями впливати на процеси, що відбуваються на території його села, селища, міста. Але для цього має злагоджено працювати вся система органів та посадових осіб місцевого самоврядування у територіальній громаді

Голова відповідальний за команду, яка працює у громаді.

Пам'ятайте про це і формуйте команду правильно.

Як тільки ви почнете працевлаштовувати родичів, без прив'язки до їх кваліфікації, руйнація команди забезпечена і на наступних виборах вам про це нагадають

Довіра виборців розтрачується дуже швидко, лобювання лише власних чи дружніх інтересів та неврахування інтересів депутатів може подрізати крила будь-якому голові.

ДЕЩО ПРО ОСОБИСТИЙ ПРИЙОМ ГРОМАДЯН

Ще з давніх часів советського періоду керівники різних рівнів ведуть прийоми громадян. Ця ноша є обов'язковою і для сільського, селищного, міського голови.

Графіки особистих прийомів, порядок запису на прийом до голови регулюється його розпорядженням і оприлюднюється на офіційному сайті ради. Часто мешканці міст бажають потрапити на особистий прийом міським головою для вирішення будь-якого питання, попередньо не спробувавши його вирішити на первинному рівні – у профільних керівників міської ради чи у відділі соціального захисту свого району, до прикладу.

Якщо йти цим шляхом, то голова буде лише тим і займатись, що вирішувати питання своїх підлеглих. Саме тому при записі на прийом (якщо такий ведеться) перш за все з'ясовується, яку процедуру вже пройдено і чи є можливість його вирішення без втручання голови. А вже відтак приймається рішення або про запис на прийом до компетентного керівника міської ради, або до міського голови.

Як правило, особистий прийом громадян головою, першим заступником голови, заступниками голови та керуючим справами виконавчого комітету ради здійснюється за попереднім записом. Попередній запис на прийом до міського голови здійснюється відділом звернень громадян ради чи у центрі обслуговування мешканців. Попередній запис громадян на прийом до голови проводиться при наявності документа, який посвідчує особу (паспорт, посвідчення). Письмове звернення, що подається громадянином на особистому прийомі, реєструється та розглядається у термін, визначений законом України «Про звернення громадян».

У разі, якщо особистий прийом громадян головою не може відбутися з поважних причин, він може бути перенесений на інший день та час. Про це має бути повідомлено осіб, що записались на прийом. Важливо моніторити питання, з якими люди звертаються до голови. Це дасть змогу побачити тонкі місця в роботі команди виконкому та локалізує найбільш чутливі для людей проблеми.

Часто, навіть у випадку, коли ви не можете допомогти людині (оскільки то поза вашою компетенцією), вислухавши її,

надавши пораду, ви знімете з людини частину проблеми і вона буде за це вдячна. Не давайте обіцянок, коли ви їх не можете виконати.

Новітні технології дозволяють значною мірою спростити звернення громадян до голови, інших працівників виконкому за допомогою добре організованого сайту відповідної ради.

Гарний приклад тут подає Вінницька міська рада, сайт якої добре організовано. Тут можна подати електронне звернення, також тут є відповіді на питання, які найбільш часто цікавлять жителів міста.



Малюнок 6. Один з розділів сайту Вінницької міськради¹¹

Правильно організований сайт місцевої ради, його постійна підтримка і функціональність суттєво спрощують роботу з мешканцями територіальної громади та роблять роботу ради та голови більш відкритою та зрозумілою для громадян.

На наш погляд дуже перспективним виглядає впровадження у громадах використання QR-кодів. Зараз це передусім використовують для маркування цікавих об'єктів, але такі коди

¹¹ <https://www.vmr.gov.ua/default.aspx>.

можна використовувати для доступу до різних оголошень, які розміщуються у громаді, оцінки якості послуг¹², що надаються, подання звернень тощо.



Малюнок 7. Приклад використання QR-коду для промоції туристичних об'єктів¹³

¹² <https://borispol-rada.gov.ua/item/38027-u-tsentri-nadannia-administratyvnykh-posluh-mozhna-otsinyty-iakest-roboty-za-dopomohoiu-qrkodu.html>.

¹³ <https://ye.ua/podorozhi/49408-Novi-marshruti-ta-baneri-z-OR-kodami-v-Dunayivcyah-startuvav-turistichniy-sezon.html>.

РОЗДІЛ 10. РОЗВИТОК? РОЗУМНЕ ЗРОСТАННЯ?

РОЗВИТОК? РОЗУМНЕ ЗРОСТАННЯ?

Коли ми на виборах обіцяємо жителям громади різні блага, ми часто не зовсім розуміємо, чи можливо їх забезпечити і чи дійсно це благо для людини. І чи це «благо» сьогодні не стане додатковою проблемою завтра?

Загалом в Україні є багато прикладів, коли навіть реалізація на перший погляд дуже гарних проєктів з будівництва школи, клубу, роздавання жителям села купи земельних наділів завершувались нічим у середньостроковий період. Школи стоять порожні, клуби зачинені, городи забур'янені, оскільки люди виїхали з цього села, і ні клуб, ні школа, ні город їх не утримали.

Тому ми поряд з вирішенням проблем послуг для жителів громади з боку органів місцевого самоврядування часто починаємо говорити про «розвиток» громади. Під цим поняттям «розвиток» часто розуміється лише економічна складова – наявність суб'єктів господарювання, які сплачують у місцевий бюджет податки, причому незалежно які, головне аби їх було побільше. Часто місцеві депутати та голови громад вважають, що орендна плата за землю є мала і має бути збільшена, що землі у громаді мало, слід їй передати землю державну, що родовище, яке діє в межах громади, має давати дохід у громаду.

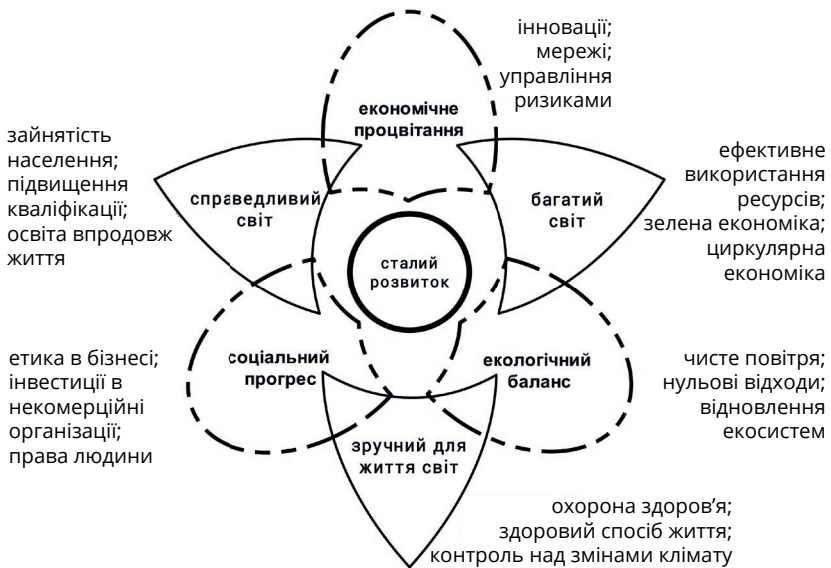
На перший погляд це виглядає привабливо і просто, але насправді ситуація з розвитком тут є значно складнішою.

Наприклад розміщення на 100 га пасовищ громади сонячної електростанції не обов'язково свідчить про розвиток, а доходи від оренди земельної ділянки для місцевого бюджету зовсім не компенсують втрати доходів домогосподарств, які уже не можуть тримати корів через втрату пасовища.

Розвиток громади є поняттям значно ширшим, яке має включати різні елементи і мати спрямування власне на людину – жителя громади. На наш погляд, розвиток громади можна визначити як усвідомлений (тобто спланований), проактивно

координований і реалізований за участі всіх зацікавлених сторін процес змін (кількісних і якісних), стратегічною метою якого є покращення якості життя членів такої громади без шкоди для перспективи наступних поколінь задовольняти свої потреби у майбутньому.

Як бачимо, у цій формулі спрямованій на людину поєднуються: економічне зростання, соціальний прогрес, мінімальний екологічний вплив.



Малюнок 8. Сталий розвиток. Що це таке?

Зараз у світі багато стали говори уже не просто про розвиток, а про зростання, при цьому з додаванням до терміну «зростання» слова – «розумне».

Отже, «розумне зростання», про що тут йдеться? Сучасний світ – бурхливо розвивається. Нові економіки найбільш населених країн світу складають уже понад 50% світової економіки. Китай та Індія стали величезними виробниками різної продукції і водночас країнами з найбільшими темпами забруднення та

деградації довкілля. Це проблема не тільки цих країн, а й усього світу. Проте країнам і громадам потрібно розвиватись, аби забезпечити своїх громадян кращими умовами для життя. І тут постає питання, як цього досягти з мінімальними середньостроковими негативними впливами на середовище проживання, які можуть перекреслити здобутки у якості життя.

Так появилось поняття «розумне зростання», яке складається з різних елементів, що разом створюють нову якість життя людини при зниженні впливу на довкілля:

- розумна освіта;
- розумна місцева економіка;
- розумна організація життєвого простору;
- розумне використання ресурсів та охорона довкілля;
- розумні люди.

Якщо ми розуміємо філософію розумного зростання та застосовуємо її в реальному житті, ми починаємо по іншому дивитись на наші ресурси і шляхи їх використання.

Ми тоді не просто пробуємо доганяти інших у розвитку за їхніми рецептами, ми шукаємо свої, швидші та ефективніші кроки, базуючись на осмисленні своїх ресурсів, здібностей, цінностей, конкурентних переваг та сподівань.

Розумна освіта. У цьому розумінні, школи – це не просто гарна будова, де тепло. Школа – це освітній, виховний центр розвитку громади, де продукуються ідеї, де молодь отримує навички управління, підприємництва, творить нові продукти, що можуть впливати на розвиток громади.

Школа стає джерелом ідей та можливостей для зростання доходів домогосподарств та громади.

Розумна місцева економіка – це розумна спеціалізація (розвиваються сектори, де є досвід, можливості, переваги перед іншими), розробка бачення для зростання (стратегічне планування на основі даних та спільної візії розвитку, створеної у

громаді); ідентифікація та використання конкурентних переваг (якщо у нас є мінеральна вода ми не розвиваємо тут відгодівлю свиней, а підтримуємо створення центрів відпочинку та реабілітації); циркулярна економіка (в комунальному господарстві підтримується багаторазове використання пристроїв, механізмів, підтримується переробка відходів, донорство деталей і т.п., що зменшує необхідність у використанні нових ресурсів).

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.

Розумна організація життєвого простору – люди отримують доступ до основних благ та послуг, які є публічними, у максимально зручний спосіб (ЦНАПи, інтернет, розміщення закладів у межах простої доступності); центри міст, селищ та сіл мають бути розумно спланованими та комфортними для людини (наявність центральної площі, гарне покриття вулиць, на яких розміщено публічні заклади для пішої доступності, необхідні місця для паркування, велодоріжки, зелені насадження, адаптовані до місцевого клімату, що змінюється); землі, що розташовані у межах громади, мають використовуватись максимально ефективно і бути збереженими для майбутніх поколінь, історична, культурна, архітектурна спадщина оберігається і розумно використовується.

Планування всієї території громади, резервування земель під реалізацію стратегії розумного зростання, встановлення

розумних обмежень щодо використання земель – все це має бути максимально прозорим, здійснюватись в інтересах усіх членів територіальної громади.

Розумне використання ресурсів та охорона довкілля:

- 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;
- мінімальне використання палива, що продукує викиди вуглецю;
- виявлення та збереження джерел питної води, відновлення витоків місцевих річок тощо.

Продуктування нової продукції має враховувати можливість її необтяжливого перероблення. Адаптація сільськогосподарського виробництва та водокористування до зміни клімату є важливою складовою збереження ресурсів.

Розумні люди. Без людей, які хочуть жити у комфортних умовах і розуміють, що це залежить перед усім від них самих, зростання не буде. Тому тут варто розуміти, що розумні люди – це:

- освіта впродовж 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.

Отже, громада матиме перспективу існування у майбутньому за умови її розвитку на основі розумного зростання. Оце і все! Але досягти цього не просто, тут потрібні зусилля усіх – місцевої ради і самої громади. А досягти цього можна лише на основі знань та діалогу.

РОЗДІЛ 11. РЕСУРСИ ГРОМАДИ. ЩО ЦЕ ТАКЕ І ЯК ЇХ ІДЕНТИФІКУВАТИ?

РЕСУРСИ ГРОМАДИ¹⁴. ЩО ЦЕ ТАКЕ І ЯК ЇХ ІДЕНТИФІКУВАТИ?

«Я завжди тримався в межах своїх ресурсів. Ніщо ніколи не змушувало мене виходити за межі ресурсів, адже якщо зосередити всю увагу на роботі та послугах, неминуче ресурси будуть зростати швидше, ніж можна придумати шляхи й способи їхніх витрат», – Генрі Форд, американський інженер, підприємець.

Часто, коли депутати говорять про спроможні громади і ресурси, які вони мають, вони говорять передусім про підприємства, корисні копалини, землю, але майже ніхто і ніколи не згадує про інші ресурси – власне людей, як носіїв певних знань, цінностей, традицій, навичок та вмінь.

Саме тому ми пропонуємо депутатам місцевих рад поглянути на тему ресурсів дещо ширше від звичного.

Ресурси – це те, чого нам часто не вистарчає, або те, що досить швидко закінчується. Так здається на перший погляд, проте насправді ресурси є у всіх, їх просто потрібно ідентифікувати і оцінити, яким чином вони можуть бути використані для зростання.

Портал «Набір інструментів для громади» (Community Tool Box – <http://ctb.ku.edu>) у широкому розумінні визначає ресурсом громади все те, що може бути використано для поліпшення якості життя.

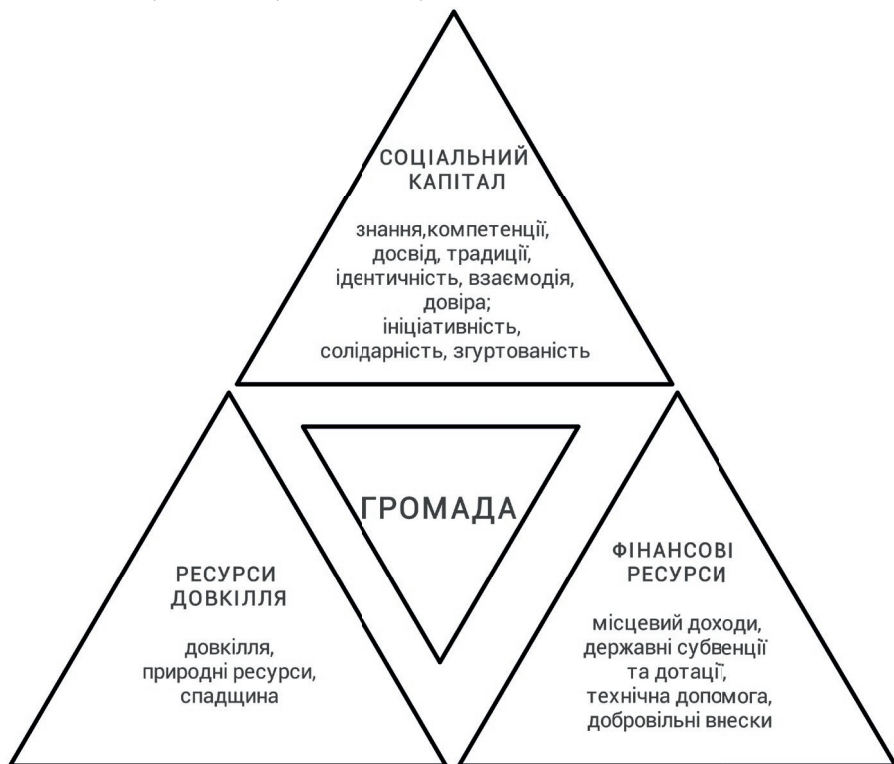
А це означає:

- людей – мешканці мають право реалізувати і використовувати свої здібності для створення і перетворення громади. Наприклад, мама або тато, який організовує дитя-

¹⁴ Більше детально тут: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Vnutrishni-i-zovnishni-resyrsu.pdf>.

чий майданчик. Неформальний лідер околиці. Пожежний, який ризикує життям. Все це є ресурсом громади;

- фізичну інфраструктуру або місцевість – школа, лікарня, церква, бібліотека, клуб. Це може бути місто, орієнтир або символ. Це також може бути покинута будівля, в якій можна розмістити притулок для літніх, або громадський простір, який належить громаді – парк, ліс, заболочена місцевість, яка ніби нічого не варта тощо;
- публічну службу, 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.



Малюнок 9. Ресурси громади. Загальна схема

В сучасному світі всі конкурують зі всіма за ресурси. Якщо колись це була конкуренція передусім за корисні копалини, якісь унікальні товари чи спеції, то тепер це в першу чергу мова про людей, їх ідеї, їх підприємливість. Залучення інвестора у громаду – це передусім залучення власника бізнесу чи його управителя, адже рішення прийматиме людина, яка керується при цьому не тільки розрахунками, але й уподобаннями.

Саме тому, зараз боротьба за ресурс має зовсім інший зміст.

Щоб бути успішним у постійній конкуренції за ресурси, треба чітко розуміти, а ще краще – спланувати процес їх залучення, визначивши такі ключові етапи:

1. Ідентифікація потреби – якими ресурсами громада володіє/може користуватися? А яких бракує? На яких умовах/якою ціною готові залучати такі ресурси?
2. Визначення потенційних джерел/локацій таких ресурсів – де шукати? Куди звертатися в першу чергу?
3. Визначення кола конкурентів, які зацікавлені/можуть бути зацікавлені у такому ресурсі – які їхні слабкі сторони та загрози? Які наші конкурентні переваги та потенційні можливості?
4. Предметний пошук і комунікація з приводу отримання необхідних ресурсів – якщо це міжнародна технічна допомога, то це передбачає заповнення відповідних аплікаційних форм; якщо залучення інвестицій, то це переговори з потенційними інвесторами; якщо це спеціалісти, яких ви хочете залучити, то це умови для переїзду і ваша переконливість.
5. Організаційний, інформаційний та інший супровід процесу залучення та використання ресурсів (якщо попередній пункт завершився вдало) – на практиці все може піти не по плану.
6. Моніторинг та оцінювання результативності використання ресурсів, корекція потреби.

Матеріальні ресурси та їх використання

Земля, корисні копалини, комунальне майно – типові матеріальні ресурси з якими всі досить звикли працювати. Земельні ділянки можна продати, здати в оренду, виділити для потенційного інвестора для розміщення якогось виробництва чи складських приміщень, чи сонячної електростанції. Так само з корисними копалинами. Їх може розробляти комунальне підприємство для місцевих потреб, їх можна продавати, здавати в оренду.

В кожному конкретному випадку рішення про використання цих ресурсів може бути дуже ефективним, або дуже невдалим.

Часто таке невдале рішення може позбавити громаду розвитку на багато років вперед чи назавжди.

Наприклад, ситуація з наділенням жителів громади земельними ділянками під городи, будівництво з подальшою їх приватизацією. Так відбулось у багатьох українських містах та селах. Тисячі гектарів земель навколо поселення були передані у приватну власність під забудову чи городи, без урахування виділення територій для розміщення об'єктів соціальної інфраструктури, об'єктів торгівлі та виробництва. Відтак зараз більшість цих поселень не мають жодного майданчика для розміщення виробництв і тому нема робочих місць для жителів та доходів бюджету. У селах навколо великих міст, все забудовано житловими будинками і тепер нема де розмістити школи, дитячі садочки, не кажучи вже про об'єкти промисловості.

Ключовий ресурс – люди

Громади складаються з людей і існують для людей. Органи місцевого самоврядування у громаді мають працювати в інтересах людей, які живуть у громаді. Проте самі люди для громади – найголовніший ресурс.

1. Молодь

Чому молодь? Тому що:

- має вільний час, принаймні значно більше, ніж дорослі, які 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 (наприклад, організація тренажерного залу);
- це природний 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 їм бракує і приводів, і «соціальних» ліфтів, які б «піднімали» лідерів у шкільному класі до рівня лідерів громади;
- 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 можливим через її активізацію та 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 нерозуміння 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, що не можна втратити.

У кожній громаді можна знайти літніх людей, які в задоволення 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 важливо для них.

Варто також розуміти, що демографічна ситуація все більше ускладнюється, населення України все більше старіє. Тому включення літніх людей у різну діяльність у громаді є логічним і перспективним.

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 сприянні громади, 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 нестандартні 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 територіальних громад тут є дуже великими.

**РОЗДІЛ 12. ЗЕМЛЯ ЧИ ЛЮДИ?
ЯК ПРАВИЛЬНО
СКОРИСТАТИСЯ РЕСУРСОМ,
ЩО НЕ ВІДНОВЛЮЄТЬСЯ?**

ЗЕМЛЯ ЧИ ЛЮДИ? ЯК ПРАВИЛЬНО СКОРИСТАТИСЯ РЕСУРСОМ, ЩО НЕ ВІДНОВЛЮЄТЬСЯ?

Для України земля є чимось таким сакральним, що не піддається логічному поясненню. Напевне тому, що всю свою історію українці виживали винятково завдяки землі і роботі на ній.

Сьогодні, коли кількість сільського населення складає близько 31-32% від усього населення України, а число зайнятих у сільському господарстві уже менше одного мільйона людей, все одно багато наших співгромадян намагається одержувати все нові і нові ділянки землі.

Незважаючи на те, що за останні 10 років населення України скоротилось на 8 мільйонів осіб, площа населених пунктів зросла на сотні тисяч гектарів, а землі не вистачає. Зараз знову погляди звернено на залишки земель сільськогосподарського призначення, які ще залишилися у державній власності, і багато голів громад та депутатів місцевих рад вважають, що, отримавши ці землі у розпорядження, громади вирішать більшість своїх питань щодо забезпечення себе ресурсами.

Насправді це не так. Земля, звичайно, важливий ресурс, але все одно не головний, тим паче земля сільськогосподарського призначення навряд чи взагалі потрібна органу місцевого самоврядування, який точно не має повноважень щодо ведення сільськогосподарського виробництва.

Як ми уже говорили вище, місцеве самоврядування відповідальне за надання визначених законом послуг місцевому населенню, створення комфортного та безпечного середовища для проживання людини. Саме тому органи місцевого самоврядування займаються дитячими садочками, школами, амбулаторіями, вивезенням сміття, організацією кладовищ чи житлово-комунальним господарством... При цьому вони не відкривають

заводів і фабрик, не організують бірж, кооперативів чи фермерських господарств.

Проте органи місцевого самоврядування мають створювати умови для економічного розвитку своєї громади, а сам економічний розвиток забезпечує підприємництво, яке або розвивається у громаді, примножуючи її бюджет, або тікає з громади, де влада лише намагається визискувати це підприємництво. Саме підприємці є основними платниками земельного податку, податку на нерухомість, орендної плати за використання комунального майна, єдиного податку до місцевого бюджету. Тому для територіальної громади дійсно варто було б використовувати земельні ресурси максимально ефективно саме у довготривалому періоді, а не одноразово – продавши її на аукціоні чи віддати на безплатну приватизацію.

ПРО ГОРОДИ

Більшість земель у територіальних громадах сьогодні є у приватній власності фізичних осіб. Починаючи ще з початку 90-тих років минулого століття, землі масово роздавались безкоштовно під городи, дачі, індивідуальну забудову. Більшість земель сільськогосподарського призначення були розпайовані серед колгоспників, а також перейшли у приватну власність і в основному орендуються великими агрохолдингами. Частина паїв навколо великих міст була у різний спосіб відчужена, цільове призначення землі було змінене і ці землі або уже забудовані, або розподілені під забудову і чекають кращої ситуації на ринку, аби їх продати. Що отримали громади від цього першого етапу розтринькування земель? Питання досить риторичне, оскільки зараз в багатьох місцях не можуть розширити міське чи сільське кладовище, не кажучи вже про організацію полігону для захоронення ТПВ.

Для територіальної громади вкрай важливим є ефективне використання усіх земель в межах громади їхніми власниками і

отримання з цих земель належних податкових надходжень, а не наявність в комунальній власності значної кількості земель, які не приносять в бюджет надходжень.

Саме тому для голови громади та депутатів місцевої ради головним питанням щодо управління землями має стати в першу чергу облік усіх земельних ділянок і з'ясування ефективності їх використання та рівня надходжень від цих ділянок у місцевий бюджет. Практика показує, що у кожній територіальній громаді є досить багато земель приватної власності у межах населених пунктів, які належать до категорії земель промисловості, транспорту чи сільськогосподарського виробництва, які були передані у приватну власність при приватизації підприємств, що розміщувались на таких ділянках.

Сотні заводів і фабрик, десятки цукрових заводів, тисячі ферм, тракторних станів, МТС були зруйновані, порізані на металоллом, а їхні території зараз заростають бур'яном і це при тому, що у цих поселеннях немає вільної земельної ділянки для нового дитячого садочка, не кажучи вже про якусь промзону.



Малюнок 10. Селище Сатанів, центр

Як видно на цьому фото у Сатанові, в центрі селища велика територія (виділена синім маркером) не використовується, тому що є у власності приватної особи, яка колись приватизувала цукровий завод, нині зруйнований. Жовтим виділено руїни замку.

Тому другим найважливішим завданням територіальної громади щодо земель, які не використовуються за призначенням, має стати серйозна розмова із власниками цих земель щодо або їх використання за призначенням, або передачі їх у комунальну власність. Якщо власник не готовий до цього, він має сплачувати за такі земельні ділянки всі податки у повному обсязі. Тут варто було б переглянути і нормативну оцінку вартості таких земельних ділянок. Можливо за ці довгі роки їх невикористання біля цих ділянок було відремонтовано дорогу, встановлено освітлення, що збільшує вартість ділянки, а відтак і розмір плати за землю.

Проте є ще гірші приклади. Це коли бездумне роздавання земель в приватні руки, без аналізу можливого їх використання в інтересах всієї громади, як важливого ресурсу, позбавило громаду



Малюнок 11. Одеса. Забудоване узбережжя

цього ресурсу назавжди. Це дуже добре видно в територіях, де головним ресурсом для розвитку могли виступати – море, озеро чи берег мальовничої річки.

Як видно із цього малюнку, приватна забудова впритул до моря, позбавила громаду і мільйони українців використовувати морське узбережжя для відпочинку, позбавила громаду міста великих надходжень ззовні.



Малюнок 12. Варна. Болгарія

Як бачимо, у Варні, яка є прямим конкурентом Одеси за відпочинком на Чорному морі, все узбережжя є вільним від забудови. Вони зберегли свій унікальний невідновлювальний ресурс. Одесі буде важко боротись з такими конкурентами за основні туристичні потоки тих, хто планує відпочивати на морі.

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ

Коли ми говорили вище про города, ми мали на увазі, що простого рішення проблеми використання землі не буває.

Найпростіше рішення, що було популярним в 90-ті, – віддати якомога більше землі людям під городи, виявилось явно не найкращим. Зараз більшість цих ділянок уже приватизовані і багато містечок та селищ просто затиснуті в обіймах городів. Розширяться уже нікуди і навіть перевести городи в інші категорії земель не так просто. Адже вони розбиті зовсім по іншому, ніж це, наприклад, потрібно для житлового будівництва. Тепер же без згоди їх власників і перепланувати території непросто. Саме тому питання просторового планування території стає дуже актуальним для усіх громад. Щоб бачити перспективу свого розвитку на довгострокову перспективу, потрібно детально вивчити територію громади та здійснити певні кроки з її планування.

Територіальна громада, яка має схему планування/просторовий план своєї території, є більш привабливою для потенційного інвестора при інших рівних умовах. Це слід пам'ятати.

Земля у територіальній громаді має використовуватись ефективно незалежно від форми власності ділянки. Отримати збільшення надходжень від землі можна за умови обліку усіх земельних ділянок, їх адекватної оцінки та наявності відповідних місцевих встановлених правил щодо їх оподаткування та визначення пільг по оподаткуванню. Вся територія громади підлягає просторовому плануванню, яке визначає обмеження щодо використання земельних ділянок та пов'язане із стратегією розвитку територіальної громади. Депутати місцевої ради та голова громади мають вести діалог із мешканцями громади, аби збалансувати бажання людей отримати нові земельні ділянки із можливостями розвитку усієї громади.

РОЗДІЛ 13. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД. ЩО, ЯК І КОЛИ?

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД. ЩО, ЯК І КОЛИ?

«Більшість людей вірить, що одного разу вони прокинуться багатими. Наполовину вони мають рацію. Колись вони дійсно прокинуться», – Томас Едісон, винахідник.

У цьому крилатому виразі Томаса Едісона є глибокий зміст. Багатими не можна стати уві сні. Для того, аби громада була багатою потрібна титанічна праця усіх її учасників, але не просто праця заради праці, а логічна, вивірена робота, яка крок за кроком наближає до мети. Це і є проста та зрозуміла стратегія. Проте не так все просто у реальному житті реальної громади, де різні інтереси можуть не співпадати один з одним.

Стратегія розвитку громади – не данина моді, а нагальна потреба, якщо органи місцевого самоврядування громади мають бажання аби громада жила і розвивалась, зростала якість життя людини, а відтак і чисельність її жителів. Адже ми уже зрозуміли, що вся діяльність органів місцевого самоврядування спрямовується на людину і що саме люди є головним ресурсом громади.

До того ще варто розуміти, що в Україні також змінюються підходи щодо підтримки розвитку регіонів та громад. Від загальних субвенцій та дотацій держава починає відмовлятися на користь підтримки проектів розвитку, які вкладаються у нову парадигму державної регіональної політики.

Ключовим елементом такої політики стає орієнтація на виявлення та реалізацію недооціненого потенціалу регіонів та громад, розвиток їх конкурентоспроможності.

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

Планування розвитку потрібне також для того, аби залучити та ефективно використати кошти державного фонду

регіонального розвитку (ДФРР). Для громади дуже важливо, аби кошти від ДФРР були використані найбільш ефективно і завдяки ним були сформовані нові можливості для збільшення доходів місцевих бюджетів у подальшому.

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

Стратегічне планування свого розвитку територіальні громади здійснюють на основі таких прогнозованих фінансових ресурсів:

- використання власних доходів бюджету;
- використання коштів ДФРР на проекти розвитку;
- використання коштів державних субвенцій (які можуть бути різними);
- залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД);
- реалізуючи проекти публічно-приватного партнерства (ППП).

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 територіальної громади – 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 в позитивний результат, в процесі роботи з'являються ідеї, які можуть трансформуватись у проекти розвитку та виявляються люди, які можуть стати донорами кадрів для громади.

Тут варто пам'ятати, що логіка державної підтримки територіальних громад все більше схиляється на підтримку проектів розвитку, які конкурують між собою. Тому наявність власної стратегії, правильно сформованої, яка реалізовується через набір програм і проектів розвитку є значною перевагою у боротьбі за зовнішні державні кошти.

При цьому варто розуміти, що стратегія розвитку громади має принаймні не суперечити Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року (ДСРР-2027)¹⁵, а також регіональній стратегії розвитку регіону у якому знаходиться громада. В такому випадку ваша громада зможе подавати власні проекти і на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. Уважно слідкуйте за платформою ДФРР¹⁶, яка є доступною через інтернет.

Висновки з реального життя, які варто знати

Брак грошей, як правило, не є первинною проблемою розвитку громади. Частіше бракує якісних ідей і ефективних технологій їх реалізації. Фундаментальний зовнішній ресурс для розвитку громади – інформація. Завдяки мережі Інтернет більшість інформації – у вільному доступі, але треба вміти знайти і

¹⁵ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>.

¹⁶ <http://dfrr.minregion.gov.ua/>.

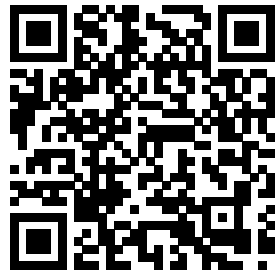
прочитати (передусім – англійською мовою). Для цього залучаємо старшокласників та вчителів, які мають навчитися як не потонути у морі інформації, а повернутися з «уловом».

Стратегія розвитку громади і просторовий план – обов’язкові документи для успішності залучення чи то приватних, чи то бюджетних (з Державного фонду регіонального розвитку), чи то донорських коштів.

Потенційні партнери хочуть зрозуміти, громада має «точку на горизонті» чи живе виключно нинішнім днем? У світі багато вільних інвестиційних ресурсів. Попри те, що Україна в стані війни, інвестори розуміють, що іншого шансу так дешево зайти на Український ринок може і не бути. Адекватність і добросовісність позиції місцевої влади – важлива для такої співпраці. Другий рік поспіль регіони не вибирають заплановані у Державному фонді регіонального розвитку кошти. Причина – брак спроможності громад планувати проекти розвитку. Міжнародні організації-донори стверджують: Україні не потрібно просити додаткових грошей, оскільки ті, що надані за останніх два роки, ще не використані.

Рационально поєднувати донорські, бюджетні і приватні кошти на різних етапах і для різних завдань проектів розвитку громади. Земляки-емігранти можуть допомогти, передусім інформаційно та інтелектуально своїй «малій» батьківщині, якщо громада буде підтримувати з ними проактивну комунікацію.

[Інфографіка «Стратегічне планування у громад»](#). За цим посиланням ви можете ознайомитись із загальним алгоритмом стратегічного планування. Інфографіку можна видрукувати і використувати для організаційного планування та контролю етапів розробки стратегії. —>

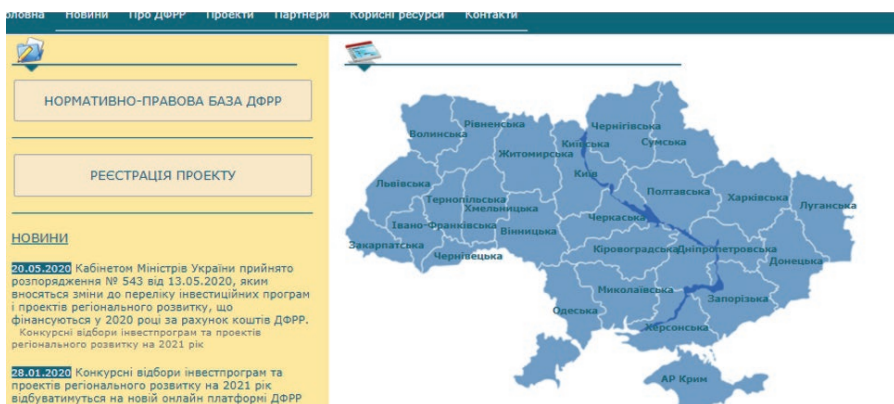


РОЗДІЛ 14. ЯК ОТРИМАТИ КОШТИ З ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ?

ЯК ОТРИМАТИ КОШТИ З ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ?

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) – частина Державного бюджету України (ДБУ), призначення якого фінансувати програми та проекти регіонального розвитку, що готуються в регіонах. Регулюється ДФРР переважно у статті 24-1 Бюджетного кодексу України (БКУ), а також низкою підзаконних актів: Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» (№ 80, від 24 квітня 2015 року).

Детально ознайомитись з регулюванням ДФРР, порядком подання проектів та переглянути різні проекти різних регіонів можна на сайті <http://dfr.minregion.gov.ua/>.



Малюнок 13. Так виглядає сайт ДФРР

Варто зауважити, що визначний певний алгоритм для подачі проєктів на фінансування. По-перше, ваш проєкт має відповідати по формі і змісту формальним вимогам, встановленим нормативними документами; по-друге, проєкт має відповідати цілям регіональної стратегії розвитку; по-третє, проєкт має бути підготовленим відповідно до технічного завдання, яке передбачене регіональною стратегією розвитку / планом заходів з її реалізації; по-четверте, проєкт має бути відібраним регіональною комісією, а потім затвердженим відповідною комісією, яка створена Мінрегіоном.

До цього, ви маєте передбачити не менше 10% співфінансування проєкту з місцевого бюджету, а якщо проєктом передбачено якесь будівництво чи реконструкція у вас має бути підготовлена відповідна проєктно-кошторисна документація.

На перший погляд все це виглядає досить складно, проте насправді головною проблемою тут є ідея проєкту та чітко і зрозуміло виписаний сам проєкт. Це видання не орієнтоване на детальний розгляд особливостей підготовки проєктів регіонального розвитку. Ви можете знайти в інтернеті багато різних ресурсів, які допоможуть зрозуміти, як правильно підготувати проєкт. Найголовніше для того, хто ініціює чи готує проєкт, чітко визначити і сформулювати мету проєкту. Якщо мета сформульована правильно, все решта буде зробити досить просто.

Більш детально про підготовку проєктів регіонального розвитку можна ознайомитись з посібника, який доступний за цим посиланням <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/posibnyk.pdf>.

Що варто пам'ятати додатково? Кошти з ДФРР варто використовувати для досягнення середньострокових цілей розвитку, тобто інвестувати туди, куди шкода витратити кошти місцевого бюджету, оскільки віддача буде не відразу, наприклад, підтримка створення молочного кооперативу, підготовка земельної ділянки під потенційного інвестора, будівництво стадіону тощо. Дуже важливою є інвестиція в освіту. Але тут ми радше говоримо не

про приміщення школи, а про перетворення навчання у реальну освіту, яка дає компетенції, що допомагають людині адаптуватися до світу, що змінюється.

ДФРР фінансує проекти, які містять будівництво, на суму понад 5 млн. грн., решта проектів – від 1 млн. грн.

**РОЗДІЛ 15. РОБОТА НАД
БЮДЖЕТОМ І МІСЦЕВИМИ
ПОДАТКАМИ:
ЩО СЛІД ПАМ'ЯТАТИ?**

РОБОТА НАД БЮДЖЕТОМ І МІСЦЕВИМИ ПОДАТКАМИ: ЩО СЛІД ПАМ'ЯТАТИ, ЩОБ НЕ НАРОБИТИ ДУРНИЦЬ?

Про бюджетну систему¹⁷

З ухваленням у 2001 році Бюджетного кодексу України починається побудова власної моделі бюджетних відносин. У ньому визначено, що бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв. Бюджетна система України складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Кожен із бюджетів є самостійним утворенням і прямо не підпорядкований вищестоящому бюджету. Самостійність бюджетів можлива лише за наявності власних дохідних джерел і забезпечується правом визначення напрямів їх використання відповідним органом державної влади.

Слід пам'ятати, що держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування, у свою чергу, коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває понад півтора роки. Однак бюджет складається

¹⁷ Більш детально тут: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/BudgetOTG-PRN.pdf>.

на рік. Цей термін вважається бюджетним періодом. В Україні бюджетний період для всіх бюджетів співпадає з календарним роком і триває з 1 січня по 31 грудня кожного року.

Бюджетна децентралізація грудня 2014 року

Прийняті у грудні 2014 року зміни до Бюджетного і Податкового кодексів та Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», що був сформований із врахуванням нової фінансової основи місцевих бюджетів, можна розглядати як перший крок Уряду та Парламенту в напрямку проведення децентралізації влади. Прийняті законодавчі зміни направлені на:

1. Підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів:

- самостійне формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних дохідних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проєкті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому (ст. 75 Бюджетного кодексу України);
- незалежне від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому (ст. 77 Бюджетний кодекс України);
- спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» при погодженні таких операцій з Мінфіном (ст. 74 Бюджетний кодекс України).

2. Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору

- за державною реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;
 - закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);
 - запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходить до місцевих бюджетів;
 - розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

За роки, що пройшли від дати ухвалення цього рішення, були різні спроби певним чином знову централізувати частину бюджетних коштів, але досі Україна залишається однією з найбільш бюджетно децентралізованих країн Європи – перша п'ятірка.

Тепер сподіватись на подальший перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування не надто доводиться, оскільки і так майже 52% публічних коштів держави – це місцеві бюджети.

Ключовим завданням місцевого самоврядування тепер є максимально ефективно використання власних бюджетів та створення умов для залучення у громаду нових жителів та нових підприємців.

Солідарність територіальних громад – бюджетне вирівнювання

Суть нової системи полягає у тому, що вирівнювання відбувається за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів.

Горизонтальне вирівнювання передбачає поділ місцевих бюджетів на три групи.

До першої групи віднесено бюджети, які можуть отримувати базову дотацію (замість дотації вирівнювання), що мають рівень надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 особу менше 0,9 середнього показника по Україні. При цьому базова дотація розраховується в розмірі 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9.

До другої групи віднесено місцеві бюджети з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1, для яких не передбачено здійснення вирівнювання.

До третьої групи віднесено місцеві бюджети, для яких передбачена реверсна дотація до державного бюджету за умов, якщо рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на 1 особу більше 1,1 середнього показника по Україні. При цьому реверсна дотація складатиме 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Такий підхід сприяє забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулює місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Не переживайте, що у вас «вилучають» кошти, це значно краще, ніж коли є дотація вирівнювання для вашої громади, але ви від цього не є багатими.

МІСЬКОМУ ГОЛОВІ ТА ДЕПУТАТАМ, А ТАКОЖ ЇХ ВИБОРЦЯМ

Хто б що не говорив про важливість для територіальної громади освіти та медицини, соціальних послуг та прибирання сміття, розвиток спорту чи місцевого бізнесу, без адекватного бюджету всі ці важливі речі будуть лише фантазією.

На виборах усі обіцяють зробити і те, і інше, і ще багато чого, а після виборів виявляється, що зробити нічого, чи майже нічого не можливо, оскільки на все банально не вистачає коштів місцевого бюджету.

Тут ми не будемо детально говорити про планування доходів та видатків бюджету, оскільки це ви можете прочитати у навчальному модулі [«Фінанси і бюджет об'єднаної громади»](#) (Н. Наталенко, Київ, ІГС, 2016 р.).

Ми спробуємо поміркувати про роль голови та депутатів місцевої ради у цьому процесі. В загальних рисах, доходи місцевого бюджету формуються з кількох великих груп надходжень. Одні – від вас не залежать чи залежать мінімально/опосередковано, інші – це пряма ваша відповідальність, є ці джерела чи ні.

Перша група надходжень є найбільшою і складається з податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), 60% від сум якого відразу зараховується до бюджету ОТГ, дотація вирівнювання, якщо у вас доходи по ПДФО на одного мешканця нижчі від 90% по Україні, субвенції на виконання державних функцій – освіта та медицина, субвенція в підтримку розвитку інфраструктури.

Для кожного виду цих надходжень державою встановлені свої правила і ви на ці правила не впливаєте. Звичайно і тут можна віднайти спосіб, як, наприклад, збільшити надходження ПДФО. Не секрет, що часто працедавці тримають людей на півставки, люди працюють повний день, а основні виплати їм здійснюють «чорною» готівкою, яка не обкладається податком. Голова громади, депутати місцевої ради можуть провести відповідні бесіди із такими працедавцями, які можуть дослухатись до аргументів і покращити ситуацію із збільшенням легальної складової заробітних плат.

Звичайно, ми не радимо нікого залякувати чи шантажувати. Просто ставка земельного податку, податку на нерухомість, орендна плата за використання комунального майна чи землі залежить саме від позиції голови і депутатів місцевої ради.

Отже, розмір основних надходжень місцевого бюджету, яким є ПДФО, дуже сильно залежить від «білої» зарплати, тому місцеве самоврядування має бути дуже зацікавленим у виведенні зарплати з тіні, тим паче, що в Україні зараз чи не найнижчі у світі нарахування на фонд зарплати, тому працедавцю тут економити не варто, а працівнику слід думати за свій стаж та майбутню пенсію. Чим більше у громаді підприємств, установ, організацій, які мають постійні робочі місця, тим стабільнішим буде надходження з цього податку. Тому місцеве самоврядування має дбати за розширення діючих підприємств та залучення на свою територію нових виробництв, філій чи представництв банків, компаній, громадських організацій, усіх, хто легально сплачує зарплату.

Слід «любити» тих, хто має робочі місця і ще більше тих, хто збільшує їх число. Нагорода, почесна відзнака місцевої ради таким працедавцям тут буде не зайвою. Так само не зайвою буде встановлення місцевим коштом освітлення чи ремонт вулиці біля цих суб'єктів.

Друга група надходжень до місцевого бюджету прямо залежить від рішень та дій місцевої ради, адже то є місцеві податки і збори, види яких встановлені Податковим кодексом України, а також орендна плата за використання комунального майна та землі. Отже, Податковий кодекс України: «Стаття 10. Місцеві податки 10.1. До місцевих податків належать: 10.1.1. податок на майно; 10.1.2. єдиний податок. 10.2. До місцевих зборів належать: 10.2.1. збір за місця для паркування транспортних засобів; 10.2.2. туристичний збір.

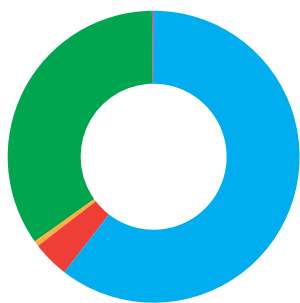
10.2¹⁹. Місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та

¹⁹ Див. Податковий кодекс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

плати за землю). 10.3. Місцеві ради в межах повноважень, визначених цим Кодексом, вирішують питання відповідно до вимог цього Кодексу щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. 10.4. Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється.» Із цієї статті видно, що місцеві ради точно мають встановити єдиний податок на майно. Правда, з податку на майно обов'язковим є лише плата за землю і транспортний податок (транспортний податок є актуальним лише для дуже небагатьох громад, а от плата за землю є значним джерелом надходжень бюджету). Податок на нерухоме майно рада може і не встановити, хоча він також може бути досить значним, особливо для міських громад, або тих, що розміщені недалеко від великих міст.

В Україні є дуже чудовий сайт, де ви в режимі реального часу можете побачити виконання місцевого бюджету вашої громади <https://openbudget.gov.ua/>.

Загальна структура місцевих бюджетів за доходами*



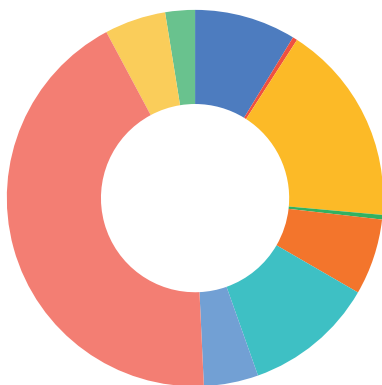
Разом: 336 425 912 380,55 грн

- Податкові надходження – 60,47%
- Неподаткові надходження - 4,07%
- Доходи від операцій з капіталом – 0,6%
- Від органів державного управління – 34,67%
- Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ – 0,04%
- Цільові фонди – 0,15%

* за даними openbudget.gov.ua

Малюнок 14. Структура доходів місцевих бюджетів по Україні (станом на 01.10.2020)

Загальна структура місцевих бюджетів за видатками*



Разом: 336 425 912 380,55 грн

- Загальнодержавні функції – 8,71%
- Громадський порядок безпека та судова влада – 0,40%
- Економічна діяльність – 17,31%
- Охорона навколишнього природного середовища – 0,39%
- Житлово-комунальне господарство – 6,54%
- Охорона здоров'я – 11,22%
- Духовний та фізичний розвиток – 4,68%
- Освіта – 42,93%
- Соціальний захист та соціальне забезпечення – 5,26%
- Міжбюджетні трансферти – 2,55%

* за даними openbudget.gov.ua

Малюнок 15. Структура видатків місцевих бюджетів (станом на 17.09.2020)

Створення умов для самозайнятості місцевого населення через мале підприємництво та належний облік земель територіальної громади і встановлення адекватних ставок цих податків є хорошим резервом місцевого бюджету.

Пам'ятайте, територіальні громади конкурують за підприємців та інвесторів, тому у вас умови для ведення бізнесу мають бути кращими, ніж у потенційних конкурентів-сусідів. Часто це не є нижчі податки. Підприємцю потрібні, в першу чергу, чіткі та стабільні правила, некорупційні рішення, допомога у скрутну хвилину. Знайте, що залучення зовнішнього інвестора потребує значно більших зусиль, ніж збереження тих, хто уже працює у громаді.

Встановлюючи ставки місцевих податків, ми маємо зрозуміти такі прості істини:

- найвища ставка не обов'язково збільшить надходження, але посилить ризики «втечі» від вас цих платників податку;
- краще менша ставка податку, але більша кількість його платників;
- податок має бути справедливим, наявність значних виключень по його сплаті породжує ухилення від сплати інших та породжує недовіру до місцевої влади.

Платники податку мають знати, на які видатки спрямовуються їхні податки.

Ще кілька джерел, на які може розраховувати громада, уже повністю залежать від спроможності місцевих управлінців – голови, працівників виконкому, депутатів місцевої ради, місцевих активістів, такі: кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та кошти від проєктів міжнародної технічної допомоги (МТД). Для того аби отримати кошти від ДФРР та МТД потрібно небагато: підготувати якісний проєкт, який би відповідав вимогам, встановленим до проєктів ДФРР та відповідними донорами.

Проміжний висновок. Турбота про зростання надходжень до місцевого бюджету покладається не тільки на голову територіальної громади, а й на депутатів місцевої ради.

Аби зростала база оподаткування, має збільшитися кількість платників місцевих податків, тому рішення щодо спрощення умов ведення дрібного бізнесу є передумовою такого зростання. Встановлення ставок місцевих податків та зборів має бути максимально прорахованими та обговореними перед їх ухваленням. Для цього можна і потрібно провести слухання у відповідних комісіях ради разом із зацікавленими сторонами.

Залучення додаткових ресурсів у місцевий бюджет та місцевий розвиток із ДФРР та МТД потребує певних зусиль та знань від працівників виконкому ради, тому залучення до такої роботи консультантів є виправданим.

Плата за землю

Справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Відповідно до Податкового кодексу України плата за землю належить до місцевих податків та повністю зараховується до місцевих бюджетів.

Платником у даному випадку є власник земельної ділянки, земельної частки (паю) та землекористувач.

Об'єктом обкладання земельним податком є земельна ділянка, земельна частка (пай), яка перебуває у власності або користуванні.

Для розрахунку планових надходжень земельного податку необхідно враховувати зміни всіх факторів, які впливають на його величину:

- дані державного земельного кадастру (реєстрація права власності, права користування землею та договорів на оренду землі);
- облік кількості та якості земель;
- зонування територій населених пунктів;
- економічна та грошова оцінка земель.


Сума земельного податку для кожного землевласника та землекористувача обчислюється шляхом множення площ земельних ділянок, земельних часток (паїв), що підлягають оподаткуванню, на визначені ставки земельного податку окремо для різних категорій земель. Резервами надходжень земельного податку можуть бути наявність заборгованості, неправильне визначення площі земельної ділянки, неефективне використання земель тощо. Виявлення резервів дозволить скоригувати місцеву політику стосовно управління земельними ресурсами і обрхувати перспективні обсяги надходжень.

Поліпшення комунальної інфраструктури біля земельної ділянки збільшує її оціночну та фактичну вартість. Про це варто пам'ятати.

Податок на нерухомість

1. Оподатковується як житлова нерухомість (квартира, будинок), так і нежитлова нерухомість, в тому числі й господарські будівлі (сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, вбиральні, погребі тощо). Наприклад, якщо у фізичної особи у власності знаходяться будинок та гараж із сараєм, податок сплачується з усіх об'єктів: з будинку – за ставкою, встановленою місцевою радою для житлової нерухомості; з гаражу та сараю – за ставкою для нежитлової нерухомості.
2. База оподаткування податком – це загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток.
3. Не надто завищуйте податок на нерухомість, щоб не стимулювати бажання людей залишити вашу громаду. Податок має бути розумним щодо розміру та зрозумілий щодо використання цих коштів.

[Інфографіка «Звідки беруться гроші в бюджет територіальної громади».](#)

За цим посиланням ви можете побачити і використати у своїй роботі візуалізацію надходжень та видатків місцевого бюджету. 

Це дуже важливо, як для платників податку, так і решти жителів громади, які користуються публічними послугами, які надають за рахунок сплачених податків.



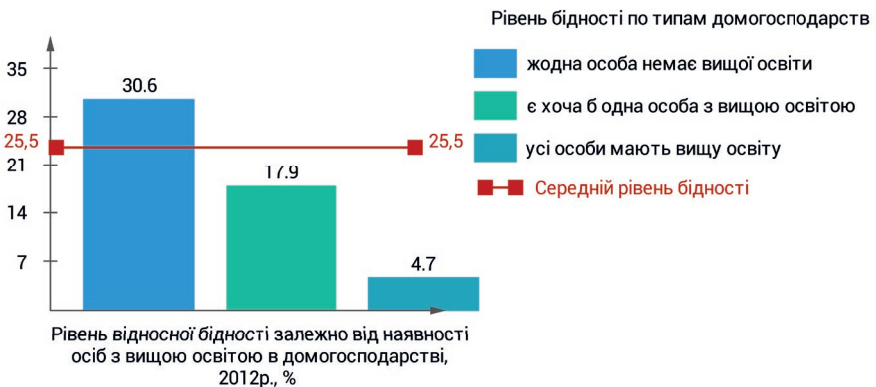
РОЗДІЛ 16. ДЕПУТАТ І ШКОЛА

ДЕПУТАТ І ШКОЛА

Територіальна громада відповідальна за шкільну освіту. Найбільша частка бюджету громади витрачається власне на школу. У сучасних громадах, зазвичай, декілька поселень і, зазвичай, декілька шкіл.

Звичайно, діти не беруть участі у голосуванні, але їхні батьки – реальні виборці, вчителі школи – реальні виборці, які до того ж можуть сильно впливати на свідомість батьків. Тому досить часто і депутати знаходяться під впливом магії школи і намагаються зробити все для того аби школа була пофарбована, обнесена парканом і бажано, аби в класах було тепло. Часто на цьому завдання громади щодо шкільної освіти здається виконаним, але на жаль це не так.

Гарне приміщення школи і тепло в класах не є визначальним для головного показника – рівня освіти, який надає школа своїм учням. У сучасному світі рівень освіти визначає можливість людини належати до певної категорії осіб за рівнем доходу.



Джерело: Інститут демографії та соціальних досліджень

Малюнок 16. Залежність рівня бідності домогосподарств від рівня освіти членів домогосподарств

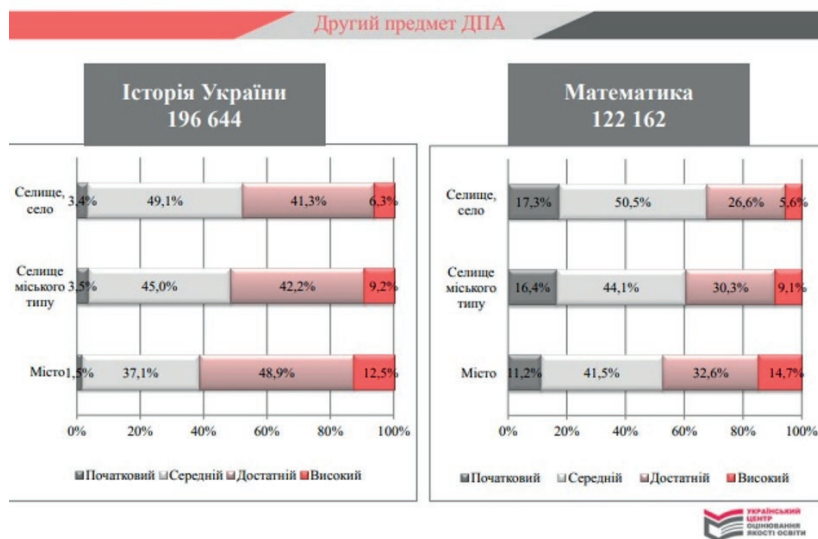
Як видно із цього малюнку, бідність притаманна в основному домогосподарствам з низьким рівнем освіти. Саме тому, рівень знань, який надається в школі має бути визначальним критерієм щодо керівництва, вчительського складу та фінансування такої школи.

В Україні діє такий важливий інструмент оцінки якості освіти, як Зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО), де результати не залежать від суб'єктивної волі вчителя чи директора. На основі аналізу ЗНО за останні кілька років ви можете точно встановити наскільки якісну освіту дітям надає ваша школа.

На сайті Українського центру оцінювання якості освіти ви можете знайти результати ЗНО по всім школам вашої громади <https://zno.testportal.com.ua/stat>.

На жаль результати ЗНО показують, що сільські школи мають гірші результати, а серед них найгірші результати мають малокомплектні школи.

Розподіл результатів з урахуванням місця розташування закладу освіти



Малюнок 17. Результати ЗНО 2019 в залежності від місця розміщення школи

Якщо ви бачите, що з року в рік ситуація не поліпшується в котрійсь із шкіл, слід приймати рішення, що тут потрібно зробити? Чи закрити цю школу і організувати підвезення учнів до школи, яка має кращий рівень освіти і таким чином дати дітям шанс, чи змінювати педагогічний колектив, якщо причина не в мало комплектності школи. В будь-якому випадку такі рішення мають пройти через серйозне обговорення з батьками, вчительським колективом, можливо навіть з самими учнями, без участі в такій розмові вчителів та батьків.

Аби діти в школі отримували, крім визначених загальною програмою знань, ще й прикладні знання та навички, які можуть бути дуже корисними їм у дорослому житті, варто стимулювати вчителів, аби вони брали до викладання курси за вибором, які є сучасними і адаптованими до реального життя. Один з таких курсів «Децентралізація – самоорганізація – самореалізація» з повним пакетом навчальних матеріалів, є доступним на сайті [Інституту громадянського суспільства](#).

Такі курси орієнтують вчителя і учня не просто на заучування матеріалу, а на творчу роботу, яка може давати віддачу уже в процесі навчання, як для учня, так і для громади в цілому. Використовуйте такі можливості для покращення якості освіти у школах громади, стимулюйте участь дітей у різноманітних конкурсах та програмах, які організовуються в Україні громадськими організаціями чи програмами міжнародної технічної допомоги, зокрема Радою Європи, з програмами якої можна ознайомитись тут <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/projects-and-programmes>.

РОЗДІЛ 17. ДЕПУТАТ І ВИБОРЦІ. ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ, ЯКІ ВАРТО ВРАХОВУВАТИ

ДЕПУТАТ І ВИБОРЦІ. ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ, ЯКІ ВАРТО ВРАХОВУВАТИ

Багато років доводиться їздити Україною по сільських територіях, зустрічатися із сільськими головами, активістами, але не часто доводиться зустрічатись із депутатами сільської ради. В основному це пояснювалося досить просто, «депутати у нас нічого не вирішують», багатьох з них просто запрошував сільський голова балотуватись на виборах, аби була сформована сільська рада.

Правда, у великих сільрадах, а особливо тих, що знаходяться близько від Києва чи обласних центрів, ситуація була принципово іншою. Тут за мандат депутата сільської ради часто змагалися по декілька осіб.

Основне пояснення досить банальне – земля навколо великих міст була досить дорогою, а саме сільська рада розподіляла цю землю за простою схемою: розширення меж села на сотні гектарів, зміна цільового призначення включених у межі села земель, роздача їх під будівництво місцевим мешканцям (і не-місцевим за їх допомогу щодо розширення меж села).

Далі ці землі виходили на ринок, продавались за хорошими цінами. Зараз такі можливості суттєво звузились, вільних земель практично не існує, тому і навколо обласних центрів у депутатів сільських рад можливості вирішення земельних питань стали досить обмеженими.

Все це спонукає місцеве самоврядування поступово переорієнтовуватись з питань розподілу земельних ресурсів на питання створення умов для розвитку громади. Тому і роль депутатів місцевих рад суттєво змінюється.

У попередніх параграфах ми вже писали про те, що спочатку в ОТГ, а тепер це стосується усіх новоутворених громад, з'явилися принципово нові можливості та ресурси для місцево-

го розвитку, які напряду залежать від інституційної та кадрової спроможності місцевої ради в особі депутатів, її виконкому використовувати правильно нові можливості та нові ресурси.

От тут депутати попадають у певні ножиці: виборці досі думають, що депутат має вирішити їхнє конкретне питання (переконати сільського голову, щоб той допоміг зорати город, чи домовитись за «тачку» з трактором, аби той заїхав на їхню вулицю і забрав сміття). Вони почасти ще не знають, що у новій громаді для вирішення таких питань уже є комунальне підприємство, оснащене певною технікою, є сільський староста, який отримує заробітну плату за це, аби таке комунальне підприємство виконувало свої функції у вашому конкретному селі.

Натомість виборці також часто не поінформовані, що ставка земельного податку та податку на нерухоме майно у них прямо залежить від позиції їхнього депутата в місцевій раді. Перехід сільської ради на новий статус по суті кардинально змінив вимоги щодо кваліфікації та особливості діяльності депутата ради.

Саме тому від депутата суттєво залежить: чи зможе він, з одного боку, використати свої нові можливості у раді, а з іншого пояснити людям, своїм виборцям, як тепер працювати в нових умовах, які є можливості у депутата і як можуть впливати на ситуацію у самій громаді її мешканці.

Тепер для депутата ради територіальної громади рівень комунікацій із своїми виборцями стає дуже важливим не тільки у розумінні, як вести себе на сесії ради з розгляду тих чи інших питань, але й щодо своєї участі на майбутніх виборах.

Для громад (з кількістю виборців меншою ніж 10 тисяч осіб), де депутати обрані за мажоритарною виборчою системою, особливо в селах, які є периферійними щодо центру, варто мати добрі ділові відносини із старостою цього села. Адже староста має досить багато можливостей вирішувати питання, за якими раніше ходили до місцевого депутата. Тому вкрай важливо, аби люди зрозуміли, що депутат «не є зайвим» і знали, – депутат працює і допомагає старості вирішувати поточні питання.

Якщо ви депутат ради і живете в межах того округу, де вас обрали, вам звичайно простіше підтримувати контакти зі своїми виборцями і знати та розуміти проблеми, що у них виникають.

Якщо ж ви живете в центральному поселенні громади, а обрані в іншому, вам таки варто навідуватись у свій округ для спілкування зі старостою, сільською інтелігенцією (у школі, ФАПі, клубі, пошті, будь-яких інших установах, що діють у цьому селі).

Так ви дізнаєтесь багато цікавого та корисного про ситуацію в селі, а сільські люди точно дізнаються про ваш приїзд у село, що для вас також є важливим.

Вам варто періодично вести прийом виборців у своєму окрузі. Бажано його робити разом із старостою. Потрібно вести журнал прийому, в якому записувати, хто був на прийомі, з якими питаннями і яке ваше рішення було прийняте щодо цього питання.

Наявність однотипних питань дає вам інформацію про вузьке місце, яке потребує розв'язання.

Люди, які були у вас на прийомі, і ви їм змогли допомогти чи просто дати добру пораду, є вашими потенційними помічниками на наступних виборах. Звичайно, ви маєте періодично виступати перед своїми виборцями зі звітами про свою діяльність. Правда, практика показує, що загалом це не так просто організувати. Адже люди не надто переймаються такими формальними заходами та часто навіть місця для такої зустрічі не завжди можна знайти. Проте є приводи, що допоможуть в організації таких зустрічей: це підготовка бюджету на наступний рік, коли можна поговорити про те, що людей дуже цікавить – куди потратити гроші; це обговорення планувальних документів, якщо такі будуть розробляться; це свята, що проходять у громаді чи у конкретному селі.

За багато років наші виборці чекають від депутата, незалежно, від того, чи це народний депутат України, чи депутат місцевої ради, якогось конкретного блага – подарунка у школу, асфальтування вулиці чи фарби для амбулаторії. Не кожен депутат має такі

ресурси, аби це робити, і, напевне, такий підхід не є правильним. Тому ви маєте поступово перевести ваші відносини з виборцями у іншу парадигму. Ви є представником їх інтересів у раді громади і ви збалансуєте ці їхні інтереси із інтересами інших складових громади та фінансовими можливостями громади і приймаєте вірне рішення. Потім ви інформуєте їх про суть прийнятого рішення, межі компромісів, досягнутих при цьому. Це складно і незвично для виборців, але це слід робити, адже потрібно вирватись із круговерті політичного підкупу та популізму.

ПАРТІЙНИЙ ІНТЕРЕС

В Україні вибори представницьких органів поступово перейшли на партійну основу. Навіть у сільських радах, де вибори відбуваються на основі мажоритарної виборчої системи, партійна складова присутня при висуванні кандидатів, створенні виборчих комісій, веденні агітації. У міських радах партійна складова взагалі є домінуючою, оскільки вони обираються на основі пропорційної виборчої системи. У таких радах формуються партійні фракції та групи. Для територіальних громад, які складаються із багатьох поселень, така виборча система ще більше ускладнює представництво від периферійних поселень у раді, тому накладає свій відбиток на діяльність депутатів від партійних сил.

Депутати місцевої ради можуть ставати певними заручниками поведінки своєї партії на національному рівні. Адже часто у Верховній Раді України одна конфігурація коаліції, а у місцевій вона інша. Партія, яка є у більшості в парламенті, може бути в меншості у місцевій раді, або взагалі може бути в ній не присутня.

Риторика депутатів у Верховній Раді, наприклад щодо «геноциду» місцевих бюджетів, у конкретній міській раді, яка має суттєве збільшення місцевого бюджету, виглядає дуже непереконливо і навіть шкідливо для фракції цієї партії у місцевій раді.

Як себе вести партійним депутатам місцевої ради для балансування інтересів партії та громади?

Тут можна застосувати такі підходи: по-перше, ми є представниками громади і працюємо в інтересах громади; по-друге, ми працюємо винятково в межах повноважень, наданих законом, і не виходимо за їх межі, не залежно від партійної позиції; по-третє, ми реалізуємо політику партії, враховуючи позицію першу і другу; і наостанок, наші дії у громаді мають сприяти зростанню популярності партії.

Хорошою є практика, коли партійні фракції у раді громади закріплюють своїх депутатів за певними поселеннями, аби вони у них працювали більш тісно з виборцями і напрацьовували популярність на наступні вибори. Тут варто пам'ятати, аби така діяльність була більш успішною, слід, по-перше, визначити, де у вас була найбільша підтримка на минулих виборах, там ваша присутність має бути обов'язковою і найбільшою.

Адже значно дешевше і простіше зберегти підтримку там, де вона є, ніж отримати там, де її немає.

По-друге, слід проаналізувати соціальний зріз виборців у конкретних селах вашої громади і визначити для цих сіл саме тих депутатів, які є найбільш прийнятними для таких категорій виборців.

По-третє, слід ідентифікувати ключових осіб, які користуються найбільшою довірою мешканців у цих селах і налагодити комунікацію з ними. Якщо не привернути їх на свій бік, то хоча б заручитись їхнім нейтралітетом.

Це видання не ставить на меті дати якісь технологічні поради, як вести свою депутатську діяльність так, аби вас знову обрали на наступних виборах. Але наведені тут загальні підходи перевірені часом і можуть бути корисними на майбутнє. Пам'ятайте, аби наступні вибори були нескладними для вас, ви маєте працювати під час усієї каденції. Спілкуйтесь з людьми, довіряйте людям і вони довірятимуть вам.

**РОЗДІЛ 18. ЩО ТАКЕ
ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
І ЧОМУ ВОНА ВАЖЛИВА
ДЛЯ УКРАЇНИ?**

ЩО ТАКЕ ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ЧОМУ ВОНА ВАЖЛИВА ДЛЯ УКРАЇНИ?

Як ми уже говорили в попередньому параграфі, в демократичних європейських країнах, публічна влада розділена на складові – законодавчу, виконавчу, судову, де кожен орган цієї складової має чітко визначені повноваження, ресурси та відповідальність за свою діяльність.

Так само, європейські країни, поступово, після періоду диктатур та воєн, стали передавати щораз більші повноваження на інші рівні управління і що особливо важливо, іншим органам публічної влади – органам місцевого самоврядування.

Практика передачі повноважень від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування показала свої переваги, як щодо ефективності управління місцевими справами, так і щодо поширення демократії по Європі. Саме тому Рада Європи¹⁸, узагальнивши найкращі практики децентралізації в різних країнах Європи, запровадження нових інструментів місцевої демократії в управлінні громадами, 15 жовтня 1985 року ухвалила Європейську хартію місцевого самоврядування, як міжнародний документ, до якого долучилися всі держави-члени Ради Європи.

Цей документ встановлює міжнародно-правові гарантії щодо права територіальних громад / комун / гмін / общин на власне самоуправління, мінімальні обсяги такого права і допустимих

¹⁸ Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 47 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – договору, спрямованому на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах. Скачати офіційну інформацію про Раду Європи можна тут: <https://edoc.coe.int/en/an-overview/5739--.html#>.

обмежень з боку держави щодо діяльності органів місцевого самоврядування.

Україна ратифікувала цей документ 15 липня 1997 року, а з 1 січня 1998 року Хартія набула чинності для України і стала частиною національного законодавства.

Відповідно до статті 3 Хартії:

«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.»

По суті у цій короткій статті визначена вся філософія децентралізованої держави:

1) Значна частина публічних справ у громадах має регулюватись та управлятись органами місцевого самоврядування.

2) Діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється під власну відповідальність (не держави) в інтересах місцевого населення.

3) Реалізація прав місцевого самоврядування належить представницьким органам, які мають обраться прямими виборами, на основі загального виборчого права при таємному голосуванні.

4) Представницькі органи місцевого самоврядування можуть мати свої власні виконавчі органи (місцевий уряд).

5) Також управління у громадах може здійснюватись з використанням механізмів прямої демократії.

Таким чином європейські держави-члени Ради Європи міжнародно-правовим документом захистили права громад на

самоврядування, аби виконавча влада держави не змогла при якихось певних умовах обмежити можливості громад.

Загалом в Україні, незважаючи на те, що українська Конституція від 28 червня 1996 року ухвалена ще до ратифікації Хартії, місцеве самоврядування, особливо після реформи 2015-2018 років, має досить значні повноваження навіть у порівнянні з багатьма країнами старих європейських демократій.

Рада Європи приділяє багато уваги моніторингу стану розвитку місцевого самоврядування в державах-членах, зокрема і в Україні. Впродовж тривалого часу Україні вказувалось, що система місцевого самоврядування в Україні виглядала не надто ефективною через надмірну подрібненість територіальних громад, що не дозволяло у повній мірі реалізовувати положення Хартії у дрібних громадах, через їх неспроможність. Також нам робились зауваження щодо нестійкості бюджетних ресурсів для місцевого самоврядування. Але, починаючи з січня 2015 року, бюджетна система України стала однією з найбільш децентралізованих у Європі. Тепер Україна є прикладом глибоко децентралізованої держави, а досвід добровільного об'єднання громад розглядається у різних країнах, що починають децентралізацію у себе.

РОЗДІЛ 19. ЩО ТАКЕ ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ?

ЩО ТАКЕ ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ¹⁹?

«Добре управління полягає в тому, щоб показувати звичайним людям, як правильно виконувати значно складнішу, невідому їм роботу», – Джон Рокфелер, американський підприємець та благодійник.

Коли ми чуємо поняття «добре врядування», то можемо самі пофантазувати, що це значить, але насправді це є усталеним терміном, який однаково використовується у різних державах-членах Ради Європи.

12 принципів доброго врядування

«Добре врядування (англ. Good Governance) – це новітня концепція та модель публічного управління. У фокусі доброго врядування реалізація повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування у тісній співпраці з громадськістю та усіма заінтересованими сторонами з метою зробити добре громаді. В ряді видань термін good governance перекладається як «належне врядування» або «доброчесне врядування» .

По суті, «добре врядування» означає управління, в основі якого лежать не тільки владні повноваження певних органів публічної влади, а їх взаємодія з різними середовищами суспільства, в інтересах якого здійснюється це управління. Діалог, комунікація, відкритість у такому управлінні є не менш важливими ніж фінансові ресурси.

Рада Європи, на основі детального вивчення кращих практик публічного управління в різних країнах світу, розробила рекомендації щодо 12 принципів доброго врядування, які варто застосовувати органам місцевого самоврядування у своїй діяльності.

²⁰ Більш детально тут: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

1) чесне проведення виборів, представництво та участь

Для чого:

для забезпечення реальних можливостей всіх людей мати право голосу в місцевій публічній діяльності. Це стосується не тільки проведення чесних виборів, але й застосування у практиці роботи органів місцевого самоврядування елементів громадської участі, елементів місцевої демократії – громадських слухань, зборів громадян за місцем проживання, консультативних опитувань, петицій, референдумів.

Індикатори:

Місцеві вибори проводяться відкрито та чесно, відповідно до міжнародних стандартів та національного законодавства і без будь-яких фальсифікацій.

Люди перебувають в центрі публічної діяльності та за чітко визначеними шляхами залучені до публічного життя на місцевому рівні. Всі чоловіки та жінки можуть мати право голосу при прийнятті рішень як безпосередньо, так і через легітимні посередницькі органи, що представляють їхні інтереси. Така широка участь базується на свободах волевиявлення/самовираження, зібрань та об'єднань.

Голоси всіх людей, включаючи й тих, які належать до найменш захищених та найбільш вразливих груп, є почутими та беруться до уваги при прийнятті рішень, включаючи й рішення щодо розподілу ресурсів.

Завжди має місце чесна спроба узгодити різні законні інтереси та досягти широкого консенсусу в пошуках того, що є найкращим в інтересах всієї громади та як цього можна досягти.

Рішення приймаються волею більшості, при цьому поважаються права та законні інтереси меншості.

2) зворотний зв'язок, чутливість

Для чого:

для забезпечення того, щоб місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування задовольняли законні очікування та потреби людей. Органи публічної влади мають постійно аналізувати впливи їх рішень на ситуацію, сприйняття рішень жителями громад, внесення необхідних корективів.

Індикатори:

Завдання, правила, структури та процедури пристосовані до законних очікувань та потреб людей. Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.

3) ефективність та результативність

Для чого:

для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів. Визначення пріоритетів, застосування конкурсних процедур.

Індикатори:

Результати відповідають поставленим цілям. Наявні ресурси використовуються найкращим з можливих способів. Системи управління ефективністю діяльності (Performance Management systems) дозволяють оцінити та підвищити ефективність та результативність послуг. Регулярно проводяться аудити для оцінки та поліпшення діяльності.

4) відкритість і прозорість

Для чого:

для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність. Кожен житель громади має мати можливість ознайомитись не тільки з рішеннями, але й проектами рішень ради.

Індикатори:

Рішення приймаються і реалізуються відповідно до правил і вимог чинного законодавства. Існує публічний доступ до всієї інформації, за винятком тієї, доступ до якої обмежено на підставі закону (наприклад, для захисту приватності чи забезпечення чесності процедури закупівель). Інформація про рішення, реалізацію політик та результати, є доступною громадськості у такий спосіб, який дає їй змогу ефективно слідкувати за діяльністю органів місцевого самоврядування та долучатися до неї.

5) верховенство права

Для чого:

для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності.

Індикатори:

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування дотримуються закону та рішень суду. Правила і нормативно-правові акти приймаються в установленому законом порядку та реалізуються неупереджено.

6) етична поведінка

Для чого:

для того, щоб публічні інтереси переважали над приватними. Дотримання правил щодо конфлікту інтересів при розгляді та ухваленні рішень. Рівне і неупереджене ставлення до всіх жителів громади з боку посадових осіб органів публічної влади.

Індикатори:

Публічні цінності завжди переважають над індивідуальними інтересами. Існують ефективні засоби запобігання та боротьби з усіма формами корупції. Про конфлікти інтересів оголошується вчасно, а залучені до цього особи повинні утримуватися від участі у прийнятті відповідних рішень.

7) компетентність і спроможність

Для чого:

для забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та публічні службовці могли добре виконувати свої обов'язки. Забезпечення підготовки та перепідготовки працівників для роботи в нових умовах. Мотивація та лідерство.

Індикатори:

Професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращення результатів їхньої роботи та впливу. Публічні службовці мотивовані і заохочуються до постійного вдосконалення. Розробляються і використовуються практичні методи та процедури для трансформування знань у спроможність і отримання кращих результатів.

8) інноваційність та відкритість до змін

Для чого:

для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик. Застосування нових підходів до вирішення місцевих проблем на основі нових технологій, матеріалів, планування території.

Індикатори:

Ведеться пошук нових та ефективних шляхів вирішення проблем, і перевага надається сучасним методам надання послуг. Існує готовність реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших. Створюється сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів.

9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація

Для чого:

для врахування інтересів майбутніх поколінь. Розвиток на основі ощадливого використання природних ресурсів.

Індикатори:

Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності і політиці. Вимога щодо сталого розвитку громади постійно береться до уваги. Рішення приймаються з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Існує розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку. Існує розуміння проблем історичного, культурного та соціального характеру, на якому ґрунтується це бачення.

10) раціональне управління фінансами

Для чого:

для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад.

Індикатори:

Розміри платежів не перевищують вартості послуг, що надаються, та занадто не скорочують попит, зокрема коли йдеться про важливі публічні послуги. Економічність спостерігається при управлінні фінансами, в тому числі під час взяття зобов'язань по кредитах та їхнього використання, під час оцінки ресурсів, прибутків і резервів та при використанні непередбачених прибутків. Розробляються багаторічні бюджетні плани у консультаціях з населенням. Здійснюється належна оцінка та управління ризиками, в тому числі шляхом оприлюднення консолідованих рахунків та, у випадку державно-приватних партнерств, шляхом реалістичного розподілу ризиків. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь у організації заходів з міжмуніципальної солідарності, чесного розподілу витрат і доходів та зменшення ризиків (системи вирівнювання, міжмуніципальна співпраця, розподіл ризиків тощо).

11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість

Для чого:

для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований.

Індикатори:

В межах сфери впливу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування права людини поважаються, захищаються та реалізуються. Ведеться боротьба з дискримінацією за будь-якими ознаками. Культурне різноманіття вважається цінністю та постійно докладаються зусилля для забезпечення того, щоб усі робили свій внесок у місцеву громаду, ототожнювали себе з громадою та не почували себе виключеними з неї. Пропагується соціальна згуртованість та інтеграція слабо розвинутих територій вразливих груп населення. Забезпечується доступ до основних послуг, зокрема для найбільш незахищених верств населення.

12) підзвітність

Для чого:

для забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та публічні службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

Індикатори:

Всі учасники процесу прийняття рішень, колективні та індивідуальні, несуть відповідальність за свої рішення. Рішення повідомляються, пояснюються та можуть бути оскаржені, якщо необхідно. Існують ефективні засоби захисту від поганого управління та проти дій місцевої влади, які порушують громадянські права.

Добре врядування – реалізовується в інтересах усіх груп жителів громади: чоловіків і жінок; літніх та юних; здорових і з обмеженими можливостями. Наприклад, при ремонті вулиці має бути враховано, як її переходитимуть мами з візочками для дітей чи літні люди. Коли встановлюється тренувальне обладнання у громаді, має бути передбачено обладнання для жінок та підлітків. Тому дуже важливим є те, чи передбачено публічне консультування з жителями громади ще до розгляду проектів рішень місцевої ради у її регулятивних документах. Вони мають бути перевіреними на предмет відповідності цим принципам доброго врядування.

Більш детально тут: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf.



Інфографіка: «12 принципів доброго врядування». За цим посиланням ви зможете скачати та роздрукувати для своїх потреб інфографіку, яка коротко ілюструє 12 принципів доброго врядування і за допомогою якої ви зможете оцінити відповідність діяльності органів місцевого самоврядування цим принципам. —>



РОЗДІЛ 20. МІСЦЕВА ІДЕНТИЧНІСТЬ – РУШІЙ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ?

МІСЦЕВА ІДЕНТИЧНІСТЬ – РУШІЙ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ!?

Про ідентичність зараз говорять багато. Глобальний світ показав свою вразливість і тепер, особливо в умовах різних пандемій, торгових воєн між країнами, знову ідентичність стає важливим елементом стійкості спільнот до зовнішніх та внутрішніх викликів.

Відмінність між різними людськими спільнотами є різною, але для різних спільнот є визначальним сприйняття «своїх» – через займенник «ми», а чужих – через «вони».

Коли ми говоримо про нашу сім'ю, ми вживаємо слово «ми» саме до членів нашої сім'ї, далі наші найближчі родичі також в нашому розумінні є «ми», натомість родина сусіда – це вже «вони». І не завжди «ми» і «вони» є протиставленням. Хоча із старих часів саме через призму «ми» і «вони» відбулось сприйняття світу і будувались взаємовідносини між різними групами суспільства.

Взагалі поняття «ми» може бути від дуже вузького: «ми» – члени однієї сім'ї, до «ми» – українці чи «ми» – європейці.

Ефект «ми – вони» – груповий ефект, почуття належності до групи (ефект «ми») і відповідно відстороненості, відокремлення від інших (ефект «вони»). По суті, під «ми» розуміється певна ідентичність групи людей, яка відносить себе власне до цієї групи на основі певних ознак (які не є природними, об'єктивними, а передусім психологічними, сформованими в наших головах, а не біологією).

Ідентичність формується процесом ідентифікування. Він відбувається на різних рівнях. Ми пропонуємо для осмислення такі рівні: Людина, Сім'я, Рід, Громада, Народ, Країна, Світ.

Процес ідентифікації відбувається все життя, свідомо або несвідомо. Така ідентифікація відбувається через сприйняття різної інформації завдяки різним органам відчуття. Коли людина ідентифікує те, що попадає у поле її сприйняття, чи то реальний об'єкт або об'єкт з пам'яті, включаються такі аспекти: сенсорний, фізичний, соціальний, пам'яті та зв'язки між ними.

Так можемо казати, що структура групової ідентичності – це зв'язки між тим як ми відчуваємо (сенсорно) та тим як ми пам'ятаємо фізичні об'єкти та соціальні зв'язки того чи іншого середовища.

Відмінності в місцевих ідентичностях всередині територіальних громад можуть створювати проблеми розвитку таких громад, бути джерелом недовіри до місцевої влади, рішень і дій місцевої ради чи мешканців центрального поселення громади.

Тому дуже важливо перевести місцеві ідентичності громад, що об'єдналися у нову громаду з режиму конкуренції у режим співробітництва. Таким чином відбувається формування спільного простору для розвитку територіальних громад на основі нової ідентичності громади. Проте ця нова ідентичність не має стати антагоністом до місцевих ідентичностей людей, що проживають у різних поселеннях цієї громади, а має бути інтегральним творенням нової спільноти, базованої на взаємній довірі, спільних цінностях та інтересах.

Відповідальна та спроможна територіальна громада – це не просто певний загальний мешканців, що проживають у поселенні – селі, селищі або місті чи в декількох селах. Це, насамперед, певна суспільна і психологічна сутність, що відповідно характеризує місце, де разом проживають люди, самих цих людей, їх цінності та взаємовідносини між ними.

Появі такої громади сприяє відчуття єдності, солідарності, довіри, поваги, взаєморозуміння серед її членів, а також ідентичності. Ідентичність є багатозначним поняттям і водночас яскравою характеристикою індивіда чи спільноти. Наявність у спільноти сформованої ідентичності є важливою передумовою її суб'єктності, запорукою сталості та розвитку.

Місцева ідентичність формується через сприйняття індивідами окремих елементів, які є для нього важливими і які є спільними для багатьох людей, що проживають поруч. Зокрема може йтися про таке:

- місце народження / мала батьківщина (ми хлопці з Бандерштадту);

- особливості місцевого ландшафту чи клімату (краще гір можуть бути лише гори, але краще Карпат гір нема!);
- відомі місцеві історико-культурні події (Холодний Яр, Гуляйполе);
- значимі люди, що тут народились чи стали відомими (Івасюк, Яремчук – всі чернівецькі);
- економічна спеціалізація території, її соціально- економічний розвиток (Маріуполь – місто металургів!);
- з особливими реальними або приписуваними межами колективної поведінки (одесити – народ гуморний)²⁰.

Багатоманітність елементів місцевої ідентичності свідчить, що її формування відбувається під впливом багатьох чинників і ці чинники не є статичними, вони можуть змінюватись.

Важливими чинниками формування місцевої ідентичності є:

- місце як специфічний простір значущих смислів, цінностей та норм;
- первинна соціалізація, агентами якої виступає близьке місцеве оточення;
- взаємодія в межах місцевої спільноти;
- колективна пам'ять спільноти щодо значущих подій та персоналій в історичному розвитку місця²¹.

Чому збереження/формування місцевої ідентичності є важливим для громади?

Місцева ідентичність виконує у громаді важливі функції, які не можуть бути замінені чимось іншим.

- Підвищення зрозумілості. Люди, що ідентифікують себе однаково, розуміють один одного в більшій мірі ніж зазвичай.
- Підвищення ефективності взаємодії, через покращення розуміння.

²⁰ Локальная идентичность: формы актуализации и типы / Е.В. Морозова, Е.В. Улько. - ПОЛИТЭКС. - 2008. - № 4. - С. 139-151.

²¹ Л.В.Овчиннікова. Локальна ідентичність як соціокультурний феномен: чинники формування та відтворення // Дисертаційне дослідження. - Харків, 2012. С.7.


- Світогляд, що сформувався через переживання та є у пам'яті, формуються в місцевому ландшафті як фізичному, так і соціальному і цей ландшафт формує мнемонічну схему для них.



Місцева ідентичність є джерелом сили і ресурсу. Якщо відчуття ідентичності є позитивним, то це дає додаткові сили та ресурс, якщо негативне, то це відтік сил та ресурсів на інші рівні ідентичності або до інших суб'єктів. Потрібно формувати позитивну місцеву ідентичність, як в середину громади, так і на зовні.

Елементами формування ідентичності громади є:

- місцева символіка – герб, прапор, гімн, нагороди, що формують гордість за громаду, базуються на історії, традиціях;
- бренд – логотип, гасло, піктограми, які позиціонують сильні сторони громади і просувають її на зовні;
- фестивалі, концерти, спортивні заходи – зближують людей громади, зближують ідентичності поселень, що увійшли у громаду;
- унікальна місцева кухня, яка вирізняє громаду серед сусідів і формує відчуття спільної причетності до громади.

Інфографіка «Місцева ідентичність». За цим посиланням ви можете ознайомитись та віддрукувати для свого використання інфографіку, яка ілюструє склад і підходи до формування місцевої ідентичності. 



Більш детально про це у виданні **«Місцева ідентичність для територіальних громад і не тільки»**, Інститут громадянського суспільства, 2020.

ЗАМІСТЬ ПІДСУМКУ

Велика децентралізаційна реформа, яка була проведена в Україні впродовж 2014-2020, років зробила великий крок до побудови дійсно демократичної, децентралізованої, згуртованої та конкурентоспроможної України.

Українські територіальні громади тепер є серед тих муніципалітетів європейських країн, які уже багато років живуть та розвиваються на основі власної організаційної та фінансової автономії, роблять свої успішні проекти, допускають помилок, які потім виправляють вони самі ж, чи вже за допомогою держави.

Децентралізація – це всього лише інструмент для розвитку, який можна використати дуже ефективно або просто зламати. Тому дуже важливо, аби ми всі добре розуміли, як можна ефективно працювати в інтересах кожного жителя громади, кожної громади, загалом України.

В цій роботі ви могли знайти відповіді на різні запитання. Але життя, як космос. Нові виклики, нові можливості та нові обмеження виникають повсякчас. Тому вам доведеться самотійно шукати способи розв'язання багатьох проблем, що виникатимуть.

Читайте періодично законодавство. Воно має властивість часто змінюватись. Норми, наведені у цьому виданні, не обов'язково будуть такими уже за місяць чи за рік, потрібно постійно дивитись першоджерела – базу даних законодавства України, яка доступна в через інтернет.

В Україні досить багато територіальних громад живуть у нових умовах уже 4-5 років і напрацювали багато цікавого досвіду, який варто вивчати і адаптовувати для використання у вашій громаді.

Будьте творчими, шукайте способи, спілкуйтесь з різними середовищами, не бійтесь приймати рішення, будьте лідерами. Саме так досягається успіх!

Видання Інституту громадянського суспільства, які варто переглянути для використання у роботі депутата місцевої ради чи працівника місцевого самоврядування (www.csi.org.ua)*:

[Навчальний посібник «Локальна ідентичність і об'єднані територіальні громади» \(видання друге, виправлене та доповнене\)](#)



[Від перспективного плану до стратегії розвитку громади \(Через призму досвіду об'єднаних територіальних громад Хмельниччини\)](#)



[Навчальний посібник «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації»](#)



[Навчальний посібник «Управління розвитком об'єднаних територіальних громад»](#)



* Ряд видань розроблено за сприяння Ради Європи.

[Навчальний посібник «Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг»](#)



[Навчальний посібник «Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади»](#)



[Співробітництво територіальних громад](#)



[Методичні рекомендації. ЯК РОЗПОЧАТИ ДРУЖБУ МІЖ МІСТОМ ТА СЕЛОМ? Про співробітництво міських та сільських територіальних громад](#)



[Стратегічне планування у громаді \(навчальний модуль\)](#)



[Фінанси та бюджет об'єднаної громади \(навчальний модуль\)](#)



[Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради \(навчальний модуль\)](#)



[Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? \(навчальний модуль\)](#)



[Місьцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство \(навчальний модуль\)](#)



[Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах \(навчальний модуль\)](#)



[Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад \(навчальний модуль\)](#)



[Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад](#)



[Збірник проектів нормативних актів об'єднаних громад](#)



[Децентралізація. Запитання-відповіді](#)



[З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки](#)



[Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід](#)



Анатолій Ткачук
Ніна Наталенко

РОБОЧА КНИЖКА ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Для депутатів і не тільки

Підписано в друку 25.09.2020. Формат 60x84/16
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура PT Serif
Умов. друк. арк 8,66. Обл. вид. арк. 9,31
Тираж 600 примірників. Замовлення №250920

Надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а
тел.: (044) 360-22-66, www.yuston.com.ua

РОБОЧА КНИЖКА ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

ДЛЯ ДЕПУТАТІВ
І НЕ ТІЛЬКИ

Містить інформацію про різні аспекти діяльності місцевої ради та депутатів і відповіді на запитання — для чого, як, на основі якого законодавства і з використанням яких знань, вмінь та навичок можуть працювати депутати місцевої ради територіальної громади в умовах проведеної в Україні децентралізації.

Розраховано на депутатів місцевих рад, голів територіальних громад, громадських активістів та усіх небайдужих до розвитку своїх територіальних громад.

- Місія депутата місцевої ради
- Система органів та посадових осіб місцевого самоврядування
- Регламент сільської, селищної, міської ради. На що звернути увагу?
- Статут територіальної громади
- Депутат у раді: до якої комісії піти і що там можна робити?
- Як забезпечувати баланс інтересів у громаді?
- Розвиток? Розумне зростання?
- Ресурси громади. Що це таке і як їх ідентифікувати?
- Земля чи люди? Як правильно скористатися ресурсом, що не відновлюється?
- Стратегія розвитку громади. Що, як і коли?
- Як отримати кошти з Державного фонду регіонального розвитку?
- Робота над бюджетом та місцевими податками: що слід пам'ятати?
- Депутат і виборці. Деякі міркування, які варто враховувати
- Що таке Європейська хартія місцевого самоврядування і чому вона важлива для України?
- Що таке добре врядування?
- Місцева ідентичність — рушій місцевого розвитку?

Дізнатись більше про
Інститут громадянського суспільства
та його діяльність можна тут:

www.csi.org.ua
www.facebook.com/csi.org.ua/



Інститут
Громадянського
Суспільства

UKR

Дізнатись більше про Раду Європи
та сприяння децентралізації і реформі
місцевого самоврядування можна тут:

www.slg-coe.org.ua
www.facebook.com/slgcoe/



Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали під Європейською конвенцією з прав людини - договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства закону. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE