

АНАТОЛІЙ ТКАЧУК

**Діяльність органів місцевого
самоврядування та депутатів
сільської, селищної, міської ради**

навчальний модуль

Київ
ІКЦ «Легальний статус»
2016

УДК 352.07:342.25](075)
ББК 67.401я7
Т48



Інститут
Громадянського
Суспільства

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

«Розроблено за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» в рамках впровадження проекту «Підтримка розвитку об'єднаних територіальних громад у Хмельницькій області».

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

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

Т48 Ткачук А.Ф.

Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. — К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. — 80 с.

ISBN 978-966-8312-88-5

УДК 352.07:342.25](075)
ББК 67.401я7

ISBN 978-966-8312-88-5

© Рада Європи, 2016
© Інститут громадянського суспільства, 2016
© ІКЦ «Легальний статус», 2016

ЗМІСТ

Вступ	4
Система органів та посадових осіб місцевого самоврядування	5
Що таке місцева – сільська, селищна, міська рада і чому це важливо	16
Сільський, селищний, міський голова	26
Як місцева рада може вплинути на економічне зростання у територіальній громаді?	31
Про місцеві вибори депутатів та сільського, селищного, міського голови. Виборцям і кандидатам	40
Депутат у раді: в яку комісію піти і що там можна робити?	46
Голова – в усьому голова? Або як забезпечити баланс інтересів у раді?	51
Робота над бюджетом та місцевими податками: що слід пам'ятати, аби не наробити дурниць?	62
Земля у територіальній громаді. Роль депутатів у збереженні чи нищенні цього ресурсу	67
Депутат і виборці. Деякі міркування, які варто враховувати	72
Замість епілогу	76
Список рекомендованої літератури	77

ВСТУП

Ця робота є певним підсумком діяльності Інституту громадянського суспільства із формування інституційної спроможності нових об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що провадилась у різних регіонах України протягом 2016 року, а була розпочата у Хмельницькій області, яка стала в 2015 році лідером серед українських областей щодо кількості та якості нових ОТГ.

Адже новоутворені ОТГ, особливо ті, що були утворені не навколо міста чи селища, а навколо досить скромного за розмірами села, зіштовхнулись із значними проблемами, а саме: як працювати в нових умовах; як мають діяти новообрані рада та голова громади; що залежить від депутатів, а що від самих жителів громади.

Саме тому навчальні тренінги в цих умовах стають вкрай важливим елементом формування кадрової спроможності нових ОТГ для того, щоб свій новий статус використати максимально ефективно в інтересах громади, в інтересах її розвитку.

Фактично ця робота є коротким посібником для всіх, хто працює в ОТГ, а також для тих, хто тільки планує виходити на об'єднання. Викладені тут думки та поради уже апробовані на практиці і тому можуть бути використані в різноманітних ОТГ в різних регіонах України.

Спеціально для голів ОТГ та депутатів місцевих рад

Ви тепер «вища ліга» місцевого самоврядування. Ви маєте достатні повноваження під визначені ресурси, над вами поки що немає «наглядача» з боку держави. Бюджетна реформа, яка пройшла в Україні, дала змогу активним розвиватись швидше, лінивим швидше бідніти. Україна задекларувала шлях формування потужного місцевого самоврядування. Сила останнього визначається спроможністю територіальних громад безпосередньо або через демократично обрані ними органи вирішувати самостійно і під свою відповідальність більшість питань місцевого значення. Ви є тією силою, яка спроможна надати імпульс розвитку вашій громаді або загальмувати його. Це залежить від вміння кожного використовувати надані права і можливості, що, в свою чергу, залежить від постійного підвищення рівня своєї освіченості, отримання нових знань та навичок управління.

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;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

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.

У нашому випадку йдеться про об'єднану територіальну громаду – ОТГ, яка складається із сукупності усіх жителів, усіх поселень – міста, селища, сіл та присілків, що увійшли у таке об'єднання.

Що ж таке територіальна громада, і як не попасти в бруд, який напускають ті, що пропагують свої «справжні», «народні», «суверенні», «конституційні» та інші «територіальні громади»? ¹

¹ В Україні уже багато років ширяться різні ініціативи, які оперують поняттям «територіальної громади» в зовсім іншому, відмінному від конституційного, тлумаченні. Головна ідея таких ініціатив – відірвати людей від держави, здійснити атомізацію українського суспільства, щоб Україна стала вразливою до зовнішнього московського впливу (примітка автора).

Отже – громада.

Великий тлумачний словник ² української мови стверджує:

ГРОМАДА ¹, и, жін.

1. *Група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін.*

З цього можна припустити, що територіальна громада означатиме об'єднання людей на основі спільної території.

Так воно і виходить із норм Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

У статті 1 цього Закону йдеться: *«територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».*

На наше переконання, це визначення дещо формальне вже хоча б тому, що проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднаних жодними іншими інтересами, не може становити ефективну громаду. Мешканці населеного пункту, формально отримавши визначення «територіальної громади» за формою, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю.

Адже територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування і саме територіальній громаді належать фундаментальні права місцевого самоврядування, і саме вона, через встановлені законом правила й процедури, формує систему органів місцевого самоврядування, і саме вона є власником майна.

Щоб ці повноваження громади могли бути повноцінно реалізовані, громада повинна мати, крім спільного простору проживання, ще й цілий ряд інших спільних інтересів: інфраструктуру, потребу в послугах певної якості та їх задоволенні, відчувати свою визначальну роль у виробленні місцевої політики тощо. А все це набуває обрисів і починає працювати не відразу. Для цього потрібно, щоб мешканці громади відчували свою організованість, тобто, щоб у громаді існували певні елементарні інститути громадянського суспільства: осередки політичних партій та громадських організацій, формальні чи неформальні об'єднання громадян за різними ознаками: соціальними, віковими, територіальними тощо.

Також, територіальна громада для того, щоб управляти місцевими справами, місцевим бюджетом і комунальною власністю, формує органи місцевого самоврядування шляхом обрання депутатів та голови місцевої ради на виборах.

² <http://sum.in.ua/s/ghromada>

Що тут слід обов'язково пам'ятати?

Територіальна громада існує у правовому просторі України, її органи утворюються у порядку і у спосіб, визначеними Конституцією і законами України. Саме закон, а не власне рішення, визначає повноваження органів місцевого самоврядування територіальної громади.

У ПОРЯДКУ ВІДСТУПУ ВІД ТЕМИ

Протягом 2016 року в телепросторі України уже пролунало багато сюжетів щодо утворення та діяльності «територіальних громад», які не мають жодного відношення до тих територіальних громад, які існують в Україні по праву, у яких проходять періодичні вибори на підставі закону, на яких виборці – жителі територіальних громад, обирають відповідного сільського, селищного чи міського голову, депутатів місцевої ради. Місцева рада ухвалює бюджет, інші рішення відповідно до закону та в інтересах громади.

Ці «територіальні громади» постійно мігрують, змінюють окремі підходи щодо своєї легальності – то вони вважають, що «територіальна громада» має бути зареєстрованою, то змінюють свою думку і стверджують, що така територіальна громада априорі є владою, і тому не потребує реєстрації, то вирішують, що ми самі себе утворюємо і самі себе реєструємо.

Правда, незалежно від таких несуттєвих змін основна ідея ініціаторів «правильних територіальних громад» полягає в наступному – ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ СЛІД СТВОРИТИ і вони знають, як це зробити. Сільські, міські, селищні голови і відповідні ради у територіальних громадах, які «не створені», є нелегітимними, тому вони на своїх зборах обирають інших людей, як правило із страшною назвою «уповноважені», і оголошують їх верховною владою у територіальній громаді.

Оскільки такі ініціативи активно просуваються в українських регіонах, зробимо відступ від основної теми і розберемо деякі постулати таких ініціатив. Зважаючи на те, що попервах ці ініціативи починались зі спекуляції з «відсутністю зареєстрованих територіальних громад», будемо називати прихильників таких ініціатив «реєстраторами громад» незалежно від того, що всередині цього руху уже є декілька течій.

Оскільки, на думку «реєстраторів», всі проблеми неефективної місцевої влади в Україні пов'язані з відсутністю зареєстрованих територіальних

громад, вони пропонують дуже простий рецепт: «створити і зареєструвати територіальні громади» – і все стане на свої місця, настане процвітання та благополуччя.

Цей, на перший погляд, суто схоластичний юридичний «гачок», який дуже просто руйнується у відкритій публічній дискусії, було покладено в основу вже конкретних дій, конкретних людей у різних містах та селах. При цьому назвати такі дії конструктивними не можна, оскільки вони, як правило, спрямовані не «ЗА» щось, а якраз «ПРОТИ» чогось, в першу чергу проти місцевої ради, міського, селищного, сільського голови, проти рішень, ухвалених цими органами.

Вони стверджують, що «оскільки в місті (селі) територіальна громада не створена», то і відповідна міська (сільська) рада є «самозванцем» чи «узурпатором». Відтак починають «створювати та реєструвати територіальні громади» як альтернативу справжнім територіальним громадам, які існують у нас по праву. Від своїх «утворених» територіальних громад вони намагаються сформувати «органи влади», а також «реалізовувати право власності територіальної громади на землю, надра, рухоме і нерухоме майно».

Тут ми не будемо оцінювати дії цих людей у конкретних містах та селах, оскільки це скоріше повноваження правоохоронних органів, а спробуємо проаналізувати «ідеологічні постулати» тих, хто використовує свою небездоганну юридичну підготовку, формує в Україні підґрунтя для руйнування всієї основи суспільного спокою.

Подивимось, які доводи для такого висновку використовуються.

Теза перша: «В Україні не створено територіальні громади, як це передбачено Конституцією України».

Ця теза є першою «аксіомою» для вербування своїх прихильників. Ставиться запитання такого ґтибу: «А ви чули, щоб у Львові (Одесі, Зачепилівці...) проходили збори щодо утворення львівської (одеської, зачепилівської...) територіальної громади?». Звичайно, що про таке ніхто не чув. Тоді зразу висновок – значить львівської територіальної громади не існує! ³ Якщо не існує територіальної громади, то кого представляє Львівська міська рада і міський голова Львова?

Відтак, відповідь уже підготовлена заздалегідь: слід створити львівську територіальну громаду, ми знаємо, як це зробити і ми це зробимо! ⁴

³ Саме про «нестворення» львівської територіальної громади автор дізнався із телепередачі телеканалу ЗІК.

⁴ Про створення територіальної громади від «Українського вибора».
<http://vybor.ua/article/zakonotvorchestvo/eshche-raz-o-territorialnyh-gromadah.html>

Але це абсолютно хибна теза. Адже відповідно до статті 140 Конституції України, територіальні громади у нас не створюються жодними рішеннями, вони існують по праву.

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом **територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста** – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.»

По-простому цю правову конструкцію слід розуміти таким чином: усі жителі міста, селища, села, чи групи сіл, що входять до складу сільради, є територіальною громадою, яка наділена правом на місцеве самоврядування.

Отже, український законодавець, діючи відповідно до європейських традицій та згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, визнав територіальною громадою (в європейських країнах це звучить, як «місцева спільнота») всіх мешканців, які проживають у населених пунктах, що входять до складу певної адміністративно-територіальної одиниці чи визначеної території.

Відтак в Україні «територіальні громади» існують по праву або за фактом існування заселених людьми територій, окремих населених пунктів чи їх певної сукупності (сільради, що складаються із кількох/багатьох сіл, міськради, до складу яких входить місто і села, тощо), їх «створення» не потрібне.

До того ж впливає суто технічне запитання: яким чином «створити територіальну громаду» такого міста як Хмельницький, не кажучи про Харків чи Дніпропетровськ?

Піонери руху «реєстраторів територіальних громад» з організації «Українській вибор» пропонують багатоступеневу конструкцію: спочатку вибори від будинків для кварталу, потім від кварталу до мікрорайону, далі – на районну чи міську конференцію зі створення «територіальної громади». Така конструкція взагалі не має нічого спільного як з Конституцією України чи законодавством, так і з європейською практикою.

Прямі вибори органів місцевого самоврядування, які якраз і характеризують демократичний характер цих органів, «реєстратори» намагаються замінити непрямими виборами, які були характерними за диктаторських та комуністичних режимів.

Теза друга: «Більшість територіальних громад України не оформлені, як юридичні особи, тому не можуть реалізувати права власності на майно громади».

У цій тезі правдиве лише те, що територіальні громади в Україні досі дійсно не є юридичними особами публічного права. Так складалось українське законодавство, яке формувалось на основі попереднього радянського періоду, за яким тільки органи, що створювалися за законом чи за рішенням органу влади, ставали юридичними особами публічного права.

Але навіть така відмінність пострадянського та європейського права щодо юридичних осіб публічного права не є непереборною проблемою.

Так, справді, визнання за територіальною громадою права юридичної особи з точки зору філософії є важливим. У цьому випадку саме сукупність людей, якими є територіальна громада, з одного боку через місцевий референдум здійснює пряме управління місцевими справами і визнаються суб'єктом, від імені якого діють обрані та сформовані органи – місцева рада, виконком, сільський, селищний голова.

Проте це просто красива філософська конструкція, адже безпосередньо – територіальною громадою – дуже складно ухвалювати рішення. Одна справа, якщо така громада складається із 100 осіб: тут можна зібрати загальні збори для обговорення та вирішення будь-якого питання, що належить до компетенції громади. Але таких малих територіальних громад на 100-200 осіб не так і багато. А головне, у них настільки мало ресурсів, бюджетних установ та майна, що навіть постійне «пряме народовладдя» не зробить їх більш спроможними.

Що стосується міських громад, а особливо великих міст – міст обласного значення, то тут механізми прямого народовладдя не дуже й застосуєш. Тут неможливо використати такий інструмент, як загальні збори громади, тому залишається лише референдум. А ухвалення будь-якого акту референдумом є дуже складним і занадто дорогим. Уявімо ситуацію, коли тисячі рішень про виділення земельних ділянок, оренду майна, надання згоди на будівництво, надання пільг окремим категоріям громадян, встановлення тарифів на різні послуги у Києві чи Одесі потрібно проводити через референдум. Уявили? Скільки на це буде потрібно часу і грошей?

Саме тому в Україні, як і у будь-якій європейській країні, більшість питань місцевого самоврядування вирішують або ради, або взагалі виконавчі органи рад. І це при тому, що там саме комуни, гміни, громади є юридичними особами.

Тобто з погляду простого мешканця української територіальної громади, способи ухвалення рішень в системі місцевого самоврядування від надання статусу юридичної особи публічного права територіальній громаді суттєво не зміняться.

Що стосується власності, то в Конституції України є стаття 13, друге речення частини першої якої встановлює: *«Від імені українського народу право власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією»*. Ця норма далі розшифровується у частині 1 статті 143: *«Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності;... вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції»*.

Отже, і тут жодної правової проблеми не існує. Закон визначає, яким чином здійснюється управління майном і реалізації інших повноважень територіальних громад. В основному ці питання регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Теза третя: «Власність в Україні є зафіксованою незаконно, акти на право власності нелегітимні, оскільки видані нелегітимними органами».

Ця теза є особливо небезпечною для суспільної стабільності, бо саме вона може стати детонатором для нового революційного переділу власності, особливо землі, хоча автори цієї тези вважають, що таким чином вони захищають «народ, а не олігархів».

Насправді це виглядає вже зовсім не науковими вправами. Адже, для обґрунтування своєї правоти прихильники «створення та реєстрації» територіальних громад відверто перекидують правові норми, вільно оперують міжнародним досвідом.

Цитата:

«У розвинених країнах адміністративно-територіальний поділ здійснюється, виходячи насамперед з огляду на людей: гміна у Польщі, гемайнде у Німеччині, комуна у Франції — це об'єднання людей (громада), за якими закріплено частину території держави, де вони господарюють. Земля (за винятком приватизованих зі згоди громади ділянок) чи інше майно є власністю цієї громади. Ці об'єднання людей є юридичними особами публічного права, які є правоздатними і дієздатними. А на картах зазначається лише територія, якою володіє і на якій господарює громада. Тобто, основою адміністративно-територіальної одиниці у демократичних країнах є люди».

Тут стільки складних та неправдивих конструкцій, що для їх спростування можна написати томи наукових робіт. Обмежимося лише кількома зауваженнями та прикладами.

Цікавим у цій цитаті є теза «про закріплення частини території» за громадою. Хто закріпив і яким чином? На це відповідь не дається, адже авторам достеменно відомо, що в будь-якій європейській країні законом,

а у більшості країн актом уряду, визначається територіальна основа для громади. І тут не потрібно писати неправду, що «на картах зазначається лише територія, якою володіє і на якій господарює громада». Тому що на адміністративних картах показано розмежування громад, гмін, комун... Власність на землю показують не на картах, а на землепорядних документах. До того ж у більшості європейських країн муніципальних земель не так уже й багато. Здебільшого землі приватні і державні. Адже, головне завдання муніципалітету — не «господарювання», а надання людям послуг в межах повноважень муніципалітету.

Сумнівною є і теза, що саме «об'єднання людей» є юридичною особою публічного права. От, наприклад, у польському законі «Про гмінне самоврядування» гміна визначається таким чином:

«1. Населення гміни творить (утворює, або «є») самоврядну громаду відповідно до законодавства.

2. У цьому Законі під гміною слід розуміти самоврядну громаду, а також відповідну територію».

Далі частина 2 статті 2 цього закону встановлює: «2. Гміна наділена правосуб'єктністю». Отож поляки під гміною-юридичною особою розуміють не тільки «людей».

Ну а твердження, що «*основою адміністративно-територіальної одиниці у демократичних країнах є люди*» взагалі виглядає, аж «надто науковою», оскільки ми можемо навести багато різних цитат із законів європейських держав.

Наприклад, в Естонії: «*Административной единицей является основанная на административно-территориальном устройстве единица, имеющая установленные законами и иными правовыми актами статус, наименование и границы, на территории которой осуществляется государственное управление или самоуправление*».

Латвійський закон «Про адміністративні території...»: «*Административна територія — це одиниця територіального поділу Латвії, в якій місцеве самоврядування здійснює управління в межах своєї компетенції*».

Що тут можна ще додати? На жаль, в Україні досі не прийнятий закон про адміністративно-територіальний устрій. Тому наші райони, міста, селища та села існують де-факто на основі рішень органів ще Української РСР. Але це не позбавляє їх легітимності, оскільки ще у вересні 1991 року законом про правонаступництво було врегульоване питання застосування законодавства колишнього СРСР та УРСР.

Тобто, можна стверджувати, що всі адміністративно-територіальні одиниці в Україні є легітимно утвореними, органи місцевого самоврядування — створеними відповідно до українського законодавства, а терито-

ріальні громади існують по праву, і не потребують ніякого додаткового акта щодо їх утворення.

Найбільш провокаційним є твердження, що поширюється «реєстраторами громад».

Цитата:

«Де-юре за народом України, за територіальними громадами, а також за фізичними чи юридичними особами право власності не закріплено або закріплено зі значними порушеннями. Тому навіть якщо у вас і є папірець, який засвідчує ваше право власності на нерухомість, найімовірніше, він не має юридичної сили».

Отже, кілька людей, які вважають себе науковцями і юристами стверджують, що документи, які мають українські громадяни і які посвідчують право власності на квартири, будинки, земельні ділянки – НЕ МАЮТЬ ЮРИДИЧНОЇ СИЛИ! Тобто, ми, всі українці, не маємо законно здобутого майна, яке потребує юридичного посвідчення. Мільйони українців мають замислитися: хто і чому так вирішив? Чому з'явилися групи людей, які так вважають? Може вони готують ґрунт для чергового «кривавого більшовицького перевороту», коли у наших прадідів відбирали землю і заганяли в ненависні колгоспи, аби виморити українців голодом?

У ХХІ столітті це виглядає якось дивно. Проте ці люди стверджують, що «є неіснуюча юридична особа «Кабінет Міністрів України» з ЄДРПОУ 00031101 (реєстрація такої особи взагалі відсутня в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців)». Для них індикатором існування уряду є не Конституція, Закон, акти про формування уряду, акти самого уряду, а відсутність запису в «єдиному реєстрі юридичних осіб».

І останній удар в основу української соціальної стабільності, який фактично може стати детонатором соціального вибуху, виглядає так: **«право власності на державне, комунальне і приватне майно в Україні належним чином не закріплене**. Рішення про передачу об'єктів у приватну власність після 1996 р. здійснюють державні органи та органи місцевого самоврядування, засновані, як з'ясувалося, в нелегітимний спосіб, а відтак, не уповноважені народом України або територіальними громадами управляти та розпоряджатися державним чи комунальним майном. Реєстрацію права власності теж здійснюють юридичні особи, які не мають на це делегованих від народу чи громад повноважень, тому видані акти на право власності не є законними документами. Відповідно, рішення про приватизацію, акти на право власності, які видані громадянам України, юридичним особам такими інституціями, можуть бути скасовані, адже були набуті незаконно».⁵

⁵ *Українці — кріпаки, або як з України зробили феодальну державу, «Дзеркало тижня. Україна», №45, 28 листопада 2014.*

На останок

Квазінаукові вправи щодо «створення та реєстрації громад», «нелегітимності права власності» можна було б залишити поза увагою, але ці теоретичні умовиводи призводять до реальних наслідків у різних українських регіонах, де уже створено та зареєстровано «правильні» територіальні громади.

Так, уже деякі «правильні» територіальні громади видають свідоцтво про народження людини, свідоцтво народного підприємця, мають якісь договори про приєднання людини до громади і тощо.⁶

А далі ще серйозніше. Окремі «зареєстровані територіальні громади» уже стали видавати паспорти «людини» «конфедерации объединенных народов»,⁷ які намагаються нівелювати поняття громадянина України.

Не хочеться думати, що всі прихильники ідеї «реєстрації територіальних громад» є противниками існування України як держави, але їхні аргументи якимось надто дивно переплітаються зі спробами Кремля перетворити Україну на територію керованого хаосу, де відсутня легітимна влада, де в кожному регіоні по атаману, а то й по кілька.

Останнім часом «реєстратори» найбільше активізувались на Західній Україні, аби зруйнувати стабільність навіть в сільських територіях, які традиційно були донорами українського руху. Саме сюди зараз спрямована основна діяльність реєстраторів.

Вони зараз придумали ще один спосіб розхитати ситуацію із середини, там, де немає сил та спроможності провести збори хоча б частини мешканців територіальної громади, вони дають такі рекомендації: збирайтесь втрьох, створюйте «територіальну громаду» і давайте іншим людям «договір про приєднання до територіальної громади». Таким чином застосовується банальна технологія «мережевого маркетингу» для захоплення в свої сіті нормальних українських громадян.

Так звані «уповноважені територіальної громади», що намагаються переконати мешканців сіл та міст у своїй легітимності та владі, видають найбільш легковірним «свідоцтво народного підприємця», яке нібито дає право займатись підприємницькою діяльністю і не платити податки у бюджет справжньої територіальної громади. Іншим — «паспорт людини», який нібито звільняє цю особу від української юрисдикції і обов'язків перед державою.

⁶ Наприклад, тут є багато таких розробок і бланків <http://gromady.narod.ru/documents.htm>

⁷ Тут добре видно на 14 хвилині 38 секунді https://www.youtube.com/watch?v=vy_mev-FYbU

Такі дії втягують людей, що повелись на казки «уповноважених», у протиправну діяльність, за яку доводиться нести адміністративну та кримінальну відповідальність. Натомість «уповноважений» не нестиме відповідальності, адже видані ними «документи» є нікчемними з моменту видання і не підлягають виконанню.

Пам'ятайте це! Бережіть себе від такого шахрайства!

Проміжний висновок

Територіальна громада є основним суб'єктом місцевого самоврядування, що визначається Конституцією України та відповідними законами.

Територіальні громади існують по праву і не можуть бути створені на зборах фізичних осіб.

Органами місцевого самоврядування територіальної громади є: відповідна сільська, селищна, міська рада, її виконавчий орган, відповідно – сільський, селищний, міський голова, який водночас є і посадовою особою місцевого самоврядування.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Не є посадовою особою технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Що включає у себе система місцевого самоврядування?*
- 2. Що таке територіальна громада?*
- 3. Як формуються органи місцевого самоврядування?*
- 4. Хто є посадовою особою місцевого самоврядування?*

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

Сільська, селищна, міська рада – представляє територіальну громаду і має бути виразником її інтересів.

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. Натомість у маленьких громадах і кандидатів мало і бажання стати депутатом сільради не так і багато.

То звичайно не дивно, адже донедавна дійсно у містах були і відповідні ресурси бюджетні, і досить великий штат працівників у 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 товаришувати.

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 загострило конкуренцію на виборах, що дало змогу сформувати більш професійну місцеву владу.

Група компаній Рейтинг у березні 2016 року провела цікаве дослідження, щоб виявити задоволеність українцями недавно сформованою ними ж місцевою владою.

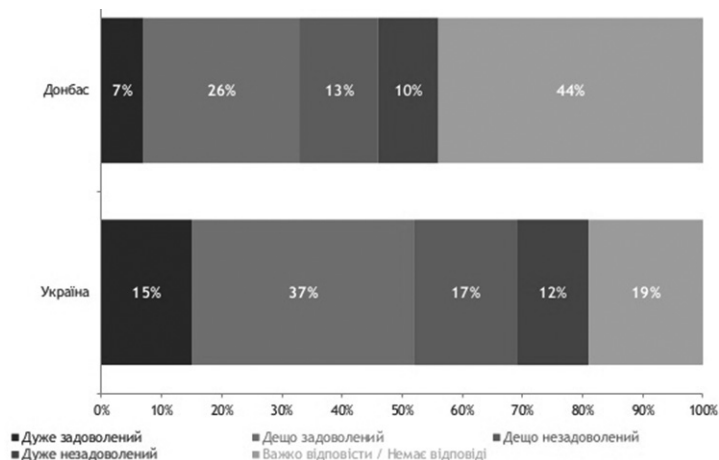


Рисунок 1. Наскільки Ви задоволені головою Вашого міста (села), який був обраний від Вашої громади на місцевих виборах у жовтні?

Як видно на рисунку 1, понад 50% опитаних задоволені головою своєї територіальної громади.

Щодо другого питання, а чи спроможна місцева влада взяти на себе нові повноваження, ситуація дещо гірша, хоча показники і тут достатньо високі, принаймні щодо місцевої влади значно менше скепсису, ніж до влади національного рівня.

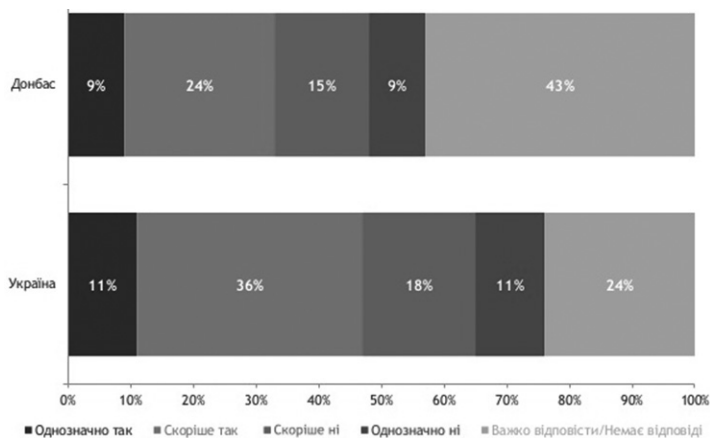


Рисунок 2. На Вашу думку, чи спроможна Ваша місцева влада, яка була обрана на останніх місцевих виборах, взяти на себе більший обсяг прав внаслідок можливої реформи децентралізації?

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, тому до неї не було віри, її 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.

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. Часто цей інтерес диктується 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 в першу чергу інтереси громади, а вже потім власна впливовість та можливість вирішити якісь свої питання.

Отже, повноваження ради територіальної громади (тут і далі ми маємо на увазі ради міст обласних центрів та міські, сільські, селищні ради ОТГ, адже сільради необ'єднаних громад та міськради міст районного значення реально мають значно менші повноваження, ніж ті, які записані в законі про місцеве самоврядування. Це виглядає дещо дивно, як так може бути? Але насправду це є так і залежить від бюджетних можливостей, які визначаються у Бюджетному кодексі України.)

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 прийняті 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 через призму статті 26:

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).

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 поло-

жень 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

9) 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, ми бачимо, що 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 є немало, коли ніби дуже схожі за чисельністю населення, територією, структурою економіки громади різуче відмінні за якістю життя у цих громадах та спроможністю ради і виконкому «дати раду» у громаді.

Варто також зауважити, що рада ОТГ по суті серйозно відрізняється від міської чи сільської ради, яка сформована на основі одного-двох поселень.

ОТГ зазвичай утворились навколо міста районного значення, селища чи великого села, але у складі такої ОТГ може бути десятки сіл, її територія складає 100-300 квадратних кілометрів.

Така рада ОТГ фактично поширює свою діяльність на територію, яка може бути більшою від невеликого району, у якому зазвичай є 10-15 сіл, 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 радах, рада ОТГ виконує повноваження водночас звичні для сільської (районної міста районного значення) 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 ОТГ, при цьому на частину складу виконкому рада не має впливу щодо призначення, оскільки то є старости, які є членами виконкому за посадою.

Знову ж таки, на відміну від районної ради, рада ОТГ несе повну відповідальність за ситуацію у громаді. Адже якщо в районі за все є відповідальною районна державна адміністрація (РДА), то в ОТГ перекласти відповідальність за помилки на РДА уже неможливо.

Оскільки новоутворена ОТГ на перших етапах є лише організаційно єдиною, залишається в поселеннях, які увійшли до ОТГ, багато скептиків не вірять, що у новій ОТГ будуть враховуватись інтереси периферійних поселень. Ці скептики разом із тими, які програли на виборах, можуть поширювати різні чутки, нібито рада ОТГ «все тягне на центральну садибу», за нас забуває і т.п.

Тому рада ОТГ має враховувати таку свою особливість і віднаходити можливості для поширення свого авторитету в усіх поселеннях громади.

Одним із таких способів показати мешканцям громади, що рада ОТГ є представницьким органом усієї ОТГ, а не тільки центрального поселення, можуть бути виїзні засідання комісії ради чи навіть самої ради в окремих поселеннях ОТГ, періодичне заслуховування на пленарних засіданнях старост від таких поселень, ухвалення Статуту ОТГ, де прописуються механізми врахування думки мешканців усіх складових ОТГ, Стратегічного плану розвитку ОТГ, який передбачає здійснення заходів у конкретних поселеннях у конкретні строки.

До цих об'єктивних обставин, що визначають особливості діяльності ради ОТГ, додається ще одна складова – партійна орієнтація депутатів ради.

Ради ОТГ, що створені навколо міст, обираються за пропорційною виборчою системою, навколо сіл та селищ – мажоритарною. В обох випадках суб'єктами висування є політичні партії, які досить часто не мають реально працюючих структур в сільських територіях, а для виборів

такі структури створюються і часто складаються з осіб, які кочують із партії в партію від виборів до виборів.

Це дещо ускладнює як виборчий процес, особливо коли місцеві та національні вибори збігаються в часі, так і 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 досить вузьке коло питань, пов'язаних із якістю життя людини у конкретній ОТГ – 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 міський голова чи голова ОТГ, 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. Адже, і голова, і рада отримали мандат від виборців, а сам голова часто отримує більше голосів за себе, ніж сукупність голосів, відданих виборцями за всіх депутатів ради.

Попри це така система органів місцевого самоврядування визначена Конституцією України, на що потрібно зважати, а відтак шукати можливості для спільної діяльності, а не конфронтації.

ПРИКЛАД. ВОЛОЧИСЬКА МІСЬКА ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА

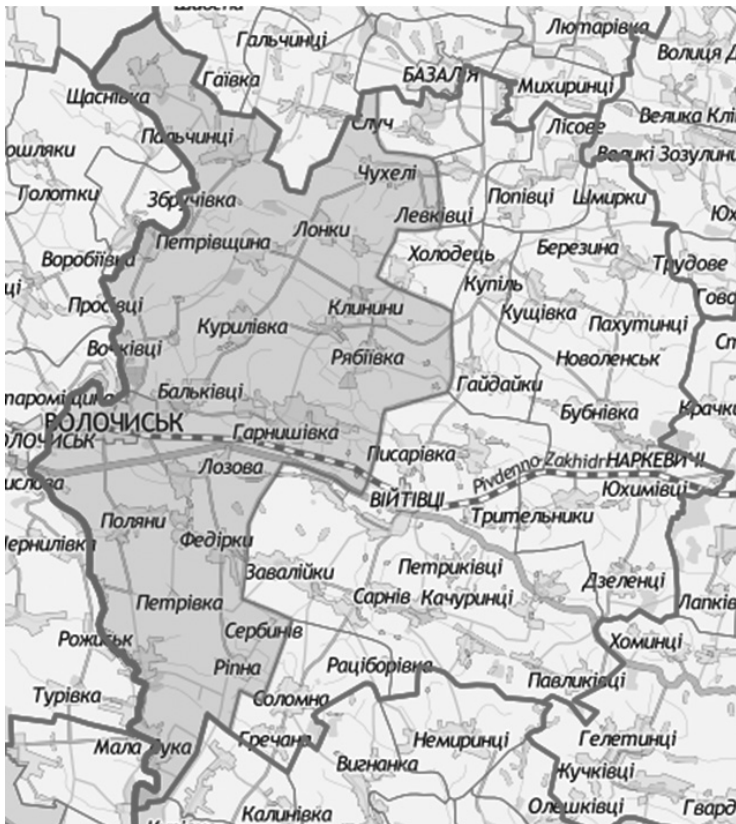


Рисунок 3. Волочиська ОТГ у складі Волочиського району.

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 виглядає таким чином:

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням сесії міської ради
№ 9 від 11.03.2016 року

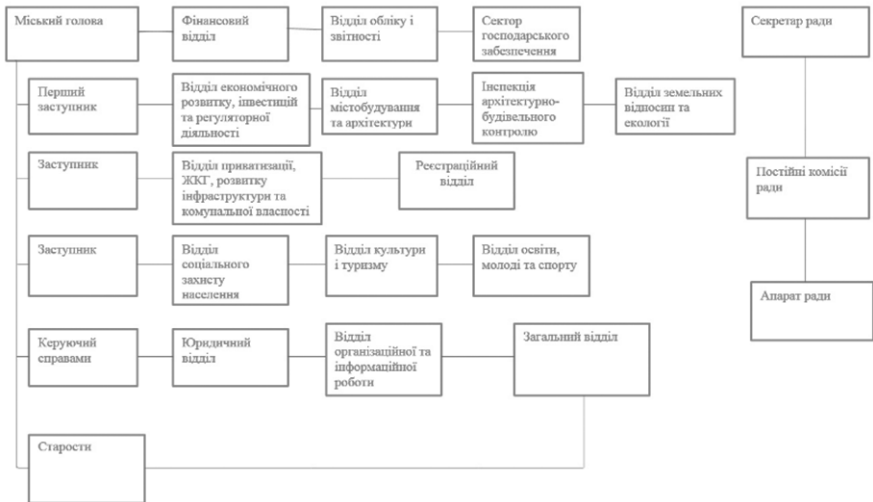


Рисунок 4. Структура виконкому Волочиської міської ради, Волочиської ОТГ

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 проекти 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, готується схема планування території ОТГ.

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.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Що таке місцева рада?*
- 2. Які повноваження ради територіальної громади?*
- 3. Які особливості роботи ради об'єднаної територіальної громади?*

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 міський/сільський/селищний 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 уже говорили вище, голова, незважаючи на отримання мандату напряму 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.

Але 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». ⁸ 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,

⁸ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

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 проектів 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, в першу чергу, не формальними повноваженнями, які визначені законом, а правильним їх застосуванням. А це вже залежить від знання нормативної бази, вміння використати норми закону для посилення власної ваги, вміння 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 проектів 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 проекту рішення в сесійну залу, не намагайтесь провести рішення хитрощами чи маскуванням.

пізно це вилізе 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 ОТГ, 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 органів боротьби із корупцією. 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. Якись працюють краще, якись гірше, але не враховувати цього не можна. Тому постійно займайтесь самоосвітою. Відвідуйте конференції та семінари, інвестиційні форуми та спеціалізовані тренінги. Не бійтесь вчитися. Освіта – це не тільки знання, це навички і уміння, це можливість швидко адаптовуватись 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.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Хто є головною посадовою особою територіальної громади?*
- 2. Які повноваження сільського, селищного, міського голови?*
- 3. Про що слід пам'ятати сільському, селищному, міському голові, щоб мати успіх серед виборців?*

ВИКОНКОМ

Виконавчий комітет ради — 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 вписано 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 проекту 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 ОТГ, де виконкоми є досить чисельними і де членами виконкому є старости, обрані незалежно від голови громади, непроста 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.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Що таке виконавчий комітет ради?*
- 2. Як формується виконавчий комітет ради та хто входить до його складу?*
- 3. Які повноваження виконавчого комітету ради?*

ЯК МІСЦЕВА РАДА МОЖЕ ВПЛИНУТИ НА ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ У ТЕРИТОРІАЛЬ- НІЙ ГРОМАДІ?

Ми уже неодноразово говорили про те, що децентралізація – це лише інструмент для прискорення економічного зростання у територіях. Адже більше 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 у 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 алгоритм⁹ 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 можливості, 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.

⁹ *Більш детально про це можна прочитати у навчальному модулі «Стратегічне планування у громаді». А. Ткачук, П. Мавко, В. Кашевський, 2016 р. <http://www.csi.org.ua/8110-2/>*

В об'єднаних громадах зараз є досить велика територія і в межах такої території можуть знаходитися декілька родовищ місцевих корисних копалин, а може і більше важливих 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, приїздить 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.

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.

Ми не будемо тут детально описувати процес стратегування, адже для цього є інші навчальні модулі та публікації. 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 у 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.

СТАВОК



Традиційно в селі є декілька ставків, які колись були місцем вирощування коропа-карася, а потім були занедбані та забруднені. Але то каскад, де можна точно регулювати воду і організувати грамотне вирощування різних видів риби, яка заповнює

харчові ніші водойм. Наприклад, розміщення по каскаду ставків, вирощування різних видів риби дасть різке посилення ефективності. До традиційних коропа та карася додається лин чи екзотичний веслоніс, як це зробили на Прикарпатті. Створення на основі збільшеної номенклатури вирощуваної риби, її додаткової переробки додає робочі місця, збільшує доходи домогосподарств та місцевий бюджет.

Звичайно, це має робити не сільрада, але політика сільради щодо оренди ставків та розмірів орендної плати чи плати за землю тут буде ключовим пунктом можливого використання цієї якірної точки чи навпаки.

ЯГОДИ



Лосятинська полуниця на Тернопілі

Так сталося, що в більшості українських сіл традиційно люди на своїх присадибних ділянках вирощують в основному картоплю. Дійсно, більшість картоплі на столах українців походить з приватних городів. Але картопля є добре придатною для вирощування у великих господарствах, які можуть досить швидко задовільнити попит населення на цю культуру.

Натомість сільські мешканці, вирощуючи картоплю, використовую-

чи для цього винятково майже ручну працю, не мають реально значимих доходів від її продажу.

Тому важливою нішею індивідуального сільського господарника може стати вирощування ягід. Наявність придатних для вирощування певних ягід клімату та землі може стати якірною точкою для цілої громади.

При цьому це можуть бути самі різноманітні ягоди. Від традиційної для України вишні до екзотичної лохини. При правильно підібраних сортах, невеликі ділянки ягід можуть давати досить пристойний дохід. Коли ж цим видом діяльності починає займатись значна частина місцевого населення, то зі збутом не виникає жодних проблем. Переробники ягід самі приїздить їх забирати або створюють поряд переробні підприємства. Таких прикладів зараз в Україні є багато, до того ж у різних українських регіонах. Ягідництво та садівництво стають популярними галузями розвитку сільських територій.

ЛІКАРСЬКІ РОСЛИНИ



Буває так, що територія громади є досить горбиста і там досить складно застосовувати велику сільськогосподарську техніку — трактори і комбайни, які сьогодні використовують агрохолдинги на більшості полів, які вони обробляють. Часто такий рельєф визначають проблемою для розвитку сільськогосподарського виробництва у звичайному розумінні цього слова. Можливо, ці пагорби придатні для вирощування різноманітних лікарських рослин, які можуть бути використані у фармації чи у косметології. Вирощування лікарських рослин потребує значно більше робочих рук, ніж традиційне зернове господарство, тому це важливо для сільської зайнятості. До того ж вирощування лікарських рослин може здійснюватися і на індивідуальних городах, а сушіння трав може бути організоване в індивідуальних сушилах, які використовують сонячне тепло і не потребують витрат на енергію.

Приклади успішного вирощування лікарських трав є в різних українських регіонах. От, наприклад, фермерське господарство «Острів здоров'я» на Рівненщині.

ВІВЦІ ТА КОЗИ



Тваринництво в Україні за останні 20 років практично зійшло на нуль. Розпад колгоспів, старіння населення на селі, відсутність достатньої кормової бази навколо сіл призвели до різкого скорочення поголів'я корів. Проте сьогодні є цікаві приклади, коли в українських селах починають розводити овець та кіз. Це дуже невибагливі тварини, догляд за якими є менш трудомісткий, ніж за великою рогатою худобою, а дохід від їх вирощування є досить пристойним.

Варто зауважити, що зараз відкрились можливості для широкого експорту баранини в арабські країни Близького Сходу.

Гарною ілюстрацією є вівці у Міжгірському районі. Овець розводять і зовсім близько біля Києва у Меденичах і на Хмельниччині.

Кози сьогодні також набувають більшого поширення по Україні. Молоко, сир, мило з козячої ферми є дуже затребуваними продуктами. Такі ферми можуть бути дуже пластичними для нинішнього ринку.

УНІКАЛЬНІ ВМІННЯ



Крім сільськогосподарського виробництва та переробки овочів, фруктів, вирощування розсади чи декоративних рослин, в Україні є села, що спеціалізуються на унікальних продуктах, не пов'язаних із сільським господарством. Це професійні ремесла — гончарство, ковальство, традиційне килимарство тощо. Також є новітні виробництва, які зараз є відомими по всій Україні. Наприклад, виробництво весільних суконь, у якому досягли неймовірного успіху селяни із Чернівецького села Волока Глибочицького району. «А починалося все з виготовлення весільних квітів, віночків та фати. Наші батьки ще сорок років тому займалися цим бізнесом. Пізніше почали шити

весільні сукні та торгувати ними на ринках. У 80-х роках весільними сукнями торгували на ринку, що на вулиці Зеленій у Чернівцях. Згодом опанували й Калинівський ринок».

ДАВНЯ ІСТОРІЯ



Село Буша, пейзаж з каменями

Кам'янець-Подільський. Розкрутка цих міст як туристичних брендів дала значний стимул для зростання, що призвело до упорядкування цих міст, створення інфраструктури для відпочинку та збільшення зайнятості.

Поряд з такими містами є і зовсім невеликі поселення, де є всі умови для розвитку туризму у відносно обмежених масштабах, але достатніх для зростання місцевої економіки. Це такі громади, як Буша на Вінниччині чи Підкамінь на Львівщині, Сатанів на Хмельниччині, Збараж на Тернопіллі...

Уже 28 років в селі Буша проводяться традиційні планери скульпторів-каменотесів, які залишають тут свої скульптури, примножуючи туристичні можливості села.

Село Підкамінь на Львівщині має свою давню історію та унікальні історичні об'єкти – монастир та величезний камінь. Тепер село відоме своїм молодіжним етнофестивалем.

Наявність відомого історичного об'єкта чи пам'ятки природи уже є певною додатковою можливістю для «розумної спеціалізації» громади у



сфері туризму. Але ми повинні також зрозуміти, що для того аби туризм був головним у місцевій економіці, це має бути дійсно унікальний об'єкт, або має бути багато об'єктів та атракцій, які затримують людей не на кілька годин, а на кілька днів. Тому при плануванні місцевого розвитку щодо ролі туризму слід підходити саме з точки зору часу перебування туриста у вашій громаді.

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.

ВІДКРИТІ ЛІЦЕНЗІЇ

Сьогодні в Європі є такий цікавий рух «відкрита ліцензія», коли розробники якогось приладу чи обладнання розміщують в мережі інтернету 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.

Проміжний висновок

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, особливо для об'єднаних громад, навіть сільські території отримують шанс для зростання. Особливою умовою використання такого шансу є відкриття громади Україні і світу, пошук та активне просування унікальних можливостей своєї громади – якірної точки, яка дасть поштовх для розвитку.

Ідеологами такої роботи має стати місцева влада, місцеві депутати. Шукайте свою унікальність, використовуйте її, переконайте громаду у тому, що ми можемо разом досягнути успішного розвитку.

І все буде добре!

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Від кого залежить економічне зростання у громаді?*
- 2. Який загальний алгоритм можна застосувати до планування місцевого розвитку?*
- 3. Що таке «якірна точка» та як її віднайти?*

ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ ДЕПУТАТІВ ТА СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ. ВИБОРЦЯМ І КАНДИДАТАМ

Місцеві вибори є важливим інструментом формування відповідно сільської, селищної, міської ради та обрання сільського, селищного, міського голови. Саме рада і голова управляють місцевою територіальною громадою, і від спроможності їх до управління значною мірою залежить ситуація у громаді.

Закон «Про місцеві вибори», прийнятий 14 листопада 2015 року, визначає засади, особливості та порядок підготовки і проведення місцевих виборів та зазначає, що участь у місцевих виборах є особистою справою кожного громадянина.

Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у місцевих виборах. Тому у нас не визначається кількість виборців, які мають прийти на вибори, та кількість голосів, які мають забезпечити перевагу тому чи іншому кандидату.

Відносна більшість голосів при будь-якому відсотку виборців, що прийшли на вибори, вирішує їх долю.

З одного боку, це правильно і демократично. Вибори, як одна з форм безпосередньої демократії, забезпечують громадянам умови для безпосередньої участі у формуванні органів місцевого самоврядування і, таким чином, дають можливість виявляти свою громадянську позицію, впливати через владні структури на якість свого життя і відчувати власну відповідальність за свій вибір. А з іншого — пасивність виборців на виборах не завжди обертається користю для загальної справи. Адже наявність «вільних» голосів і невикористаних бюлетенів створює сприятливі умови для

фальсифікації результатів голосування, чим нерідко і користуються нечесні особи. І чим більший відсоток виборців, які не взяли участі у голосуванні, тим більше можливостей для фальсифікації.

Пам'ятка для виборців

Від вас залежить, хто буде керувати вашою громадою у найближчі 5 років. Йдіть на вибори, голосуйте за тих, хто вам до вподоби і має хоча б якесь розуміння, що він робитиме у раді. Якщо ви залишились вдома, не чухайте потім потилицю, що знову обрали не того.

Одне слово, вибори – це дуже серйозна і відповідальна справа, тому й ставлення до них має бути таким же відповідальним на всіх етапах виборчого процесу.

Але тільки участю у голосуванні права виборців не обмежуються. Крім цього, вони мають право:

- брати участь у формуванні й роботі виборчих комісій;
- знайомитися із списком виборців на своїй виборчій дільниці й перевіряти правильність даних, що їх стосуються;
- висувати кандидатів у депутати та на посаду сільського, селищного, міського голови;
- бути довіреними особами кандидатів чи уповноваженими місцевих осередків політичних партій та громадських організацій;
- вільно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їхні політичні, ділові та особисті якості;
- агітувати «за» чи «проти» кандидатів;
- бути на виборах спостерігачами.

Виборці є, в першу чергу, мешканцями громади, тому ваша активність в проміжках між виборами є не менш важливою, як і на виборах. Цікавтесь тим, що робить рада, голова, депутати. Давайте їм пропозиції, якщо вони у вас є.

Ситуація в селі, селищі, місті дуже залежить від діяльності місцевої влади; місцева влада уособлюється трьома складовими: голова – рада – виконком.

Діяльність місцевої влади передусім залежить від порядності голови та його здатності підібрати професійну команду виконкому, яка може управляти місцевими справами, а також від свідомості депутатів, їхньої здатності враховувати у своїй діяльності інтереси не тільки партії, яка їх висувала, сільського, селищного, міського голови чи окремої бізнес-

структури, а й інтереси територіальної громади в цілому. Важливо через повноваження ради не допускати надмірної концентрації влади та власності в руках сільського, селищного, міського голови чи окремого економічного клану.

КАНДИДАТАМ НА ГОЛОВУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЧИ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

Ви вирішили балотуватись на виборну посаду? Це добре. Проте спочатку спробуйте відповісти собі, для чого це вам потрібно і чи готові ви витратити свій час на участь в засіданнях ради та її комісіях, працювати з виборцями, вирішувати їхні проблеми та чути про себе саму несподівану інформацію, а часом просто відверту брехню. Чи готова до таких випробувань ваша сім'я, дружина, діти. І це при тому, що працювати доведеться безкоштовно.

Адже пора отримання легких благ, у вигляді земельної ділянки чи замовлення на ремонт вулиці з місцевого бюджету, уже пройшла.

Якщо ви переконані, що вигоди прями особисто для вас не важливі і ви готові відданою працею змінювати громаду на краще, не зупиняйтесь, ідіть і вигравайте.

Як зробити так, щоб воля громади була свідомою, а вибір – правильний?

Слід пам'ятати, що вибори починаються не в кабіні для голосування, а значно раніше. Не можна обрати кращого голову чи депутата, якщо вибрати нема з кого.

Завдання №1 громади: мати кілька потужних кандидатів на голову чи на депутата в кожному виборчому окрузі.

Типова проблема на сьогодні для громад, де є фактичне засилля сільського, селищного, міського голови з великим стажем, – відсутність постаті, яку можна йому протиставити. Ясна річ, ми не закликаємо всіх і всюди голосувати проти чинного голови. Кажемо про вибір. Навіть для найкращого чинного голови дуже корисним буде певний психологічний стрес на виборах, коли є гідний суперник. У цьому протистоянні виникають нові цікаві ідеї щодо управління містом чи селом/селищем, по-новому відкриваються окремі грані його попередньої діяльності на своїй посаді, перевіряється професіональність команди та власний авторитет голови серед жителів громади.

Коли ж ідеться про громади, де сільський, селищний, міський голова не має авторитету, але вибудована ним система нищення можливих кон-

курентів діє таким чином, що на виборах ні з кого вибирати, то таку ситуацію можна розірвати лише силами самої громади через інститути громадянського суспільства, що діють у громаді, — партії та громадські організації. Саме вони мають виступити ініціаторами пошуку кандидатів на цю важливу посаду.

Ми переконані, в будь-якій громаді є люди, які потенційно можуть виступити кандидатом, але які ще не стали публічними політиками. Це, передусім, директори підприємств, бізнесмени, які змогли створити себе у складних умовах сьогодення. У них можуть бути потрібні для цього фінанси і бажання, проте вони потребують публічної підтримки громадських організацій чи політичних партій.

Насправді, зараз у нас починає проявлятися така ж практика, як і у Європі, коли політичні партії самі шукають авторитетних людей і пропонують їм підтримку на висування в кандидати та на виборах. Це вірна практика, але в Україні поки що більшість партій не є стабільними, вони так часто змінюються, з'являються і зникають, що люди знають лише кілька партій, розкручених на ТБ, і саме їхні кандидати отримують перевагу перед іншими.

Тут головне за партійним брендом побачити особистість кандидата, аби потім не шкодувати.

ВИБОРЧІ ПРОГРАМИ

На жаль, поки що ми мало цікавимося виборчими програмами кандидатів чи партій, які йдуть на місцеві вибори. Для нас головне емоція — як виглядає кандидат, хто його підтримує із відомих і що він може нам дати (гречку) чи зробити (паркан навколо цвинтаря).

Ми маємо відійти від такої практики. Слід цікавитися передвиборними програмами кандидатів, уважно прочитати всі чи більшість передвиборних матеріалів та обов'язково послухати хоча б один-два рази кандидата на зустрічі з виборцями. Адже лише так можна оцінити його потенційні можливості як керівника громади.

Всю цю агітацію слід осягати досить критичним поглядом, пам'ятаючи про повноваження голови чи депутата.

Якщо людина у своїх листівках обіцяє повернути втрачені вклади в Союзному Ощадбанку 1991 року, а сам балотується на посаду сільського, селищного, міського голови чи депутата, ви маєте чітко знати, що людина або бреше, що неприпустимо, або просто не знає, що вона може зробити на своїй посаді, що також не дає підстави розраховувати на її позитивну майбутню діяльність.

З ким іде на вибори кандидат на голову громади? Він іде сам, оскільки має гроші, його підтримує одна бізнес-компанія, в нього широка коаліція громадських структур та бізнесу чи це чисто партійний проект?

Відсутність на етапі виборів команди у кандидата на голову дає підстави сумніватися, що вона з'явиться після виборів. Звичайно, вакантними посади не будуть, проте вони залишаться або за тими, хто не виправдав довіри у попередній владі, або їх обіймуть просто випадкові люди, яких винесло нагору, наприклад, елементарне знайомство із властью імушними, а не їхня професіональна придатність.

Зазвичай кандидат на сільського, селищного, міського голову йде на вибори з командою кандидатів у місцеві депутати. Це дуже похвально і виглядає цілком правильно, адже, щоб проводити власну місцеву політику, голові бажано мати більшість у місцевій раді, яка підтримуватиме його ідеї. Тут надзвичайно важливо проаналізувати, хто із майбутньої команди перебуває у безпосередній адміністративній чи фінансовій залежності від кандидата на голову. Абсолютна залежність означатиме не підтримку політики голови, а автоматичне освячення будь-яких його дій.

Досить часто депутатами місцевої ради стають учителі, директори шкіл, медпрацівники. Це, в принципі, нормально, адже саме представників таких професій знає більшість виборців. Але такий склад місцевої ради буде значно покірніший і некритичний до дій голови, бо всі ці категорії осіб напряду залежать від голови і виконкому, тому можливості для них бути більш самостійними та незалежними у депутатській діяльності доволі обмежені. Така залежність нині ще дужче посилюється, коли гостро постає проблема безробіття та недостатнього фінансування закладів освіти та охорони здоров'я.

Практика показує, що найбільш дієвою радою є рада, яка складається із депутатів доволі незалежних від місцевого бюджету та адміністративно не підлеглих місцевій владі: бізнесмени, юристи-адвокати, професійні політики, працівники державних установ, лідери громадських організацій, ті ж працівники освіти чи охорони здоров'я, які працюють у державних чи приватних, а не в комунальних закладах.

Причому, якщо голова має підтримку у такій раді, то і він стає більш захищений: лише сильна рада може захистити голову, коли його хочуть прибрати чи з боку державної адміністрації, чи з боку якоїсь потужної бізнесової структури.¹⁰

¹⁰ *Населення чи громада? Або як впливати на місцеву владу. Автор: Ткачук Анатолій.*
<http://www.csi.org.ua/naselennya-chy-gromada-abo-yak-vplyvaty-n/#sthash.4uBXtbQk.dpuf>

Для об'єднаних територіальних громад дуже важливо, аби серед кандидатів партійних списків, якщо вибори відбуваються за пропорційною системою, або серед мажоритарників були авторитетні люди з різних поселень громади. Люди мають бачити, що і їхні представники потрібні в управлінні громадою.

Правда, мешканці поселень, які входять у таку громаду, мають також розуміти, що не обов'язково, аби кандидат був «наш», краще, аби він був порядною та дієвою людиною. Тому варто голосувати не за принципом «земляцтва», а за принципом порядності та дієвості.

І кандидати на виборні посади, і виборці, які за них голосують, несуть відповідальність за майбутнє громади. Свідоме бажання одних іти у владу для досягнення позитивних змін та свідомий вибір інших дає хороший результат.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Чому потрібно брати участь у місцевих виборах?*
- 2. Що потрібно пам'ятати кандидатам на голову територіальної громади чи депутата місцевої ради?*
- 3. Чому потрібно цікавитися виборчими програмами кандидатів чи партій, які йдуть на місцеві вибори?*

ДЕПУТАТ У РАДІ: В ЯКУ КОМІСІЮ 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 комісії 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, професійну підготовку 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 порядок 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 Бобриської сільської ради (необ'єднана територіальна громада).

1. Постійна комісія ради з питань соціально-економічного і культурного розвитку та місцевого бюджету, управління комунальною власністю, благоустрою та будівництва, житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.
2. Постійна комісія ради з питань регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, надання безоплатної первинної правової допомоги та депутатської етики.
3. Постійна комісія ради з питань освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та соціального захисту населення.

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 найвагомші 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 проектів рішень і могла продукувати проекти, 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, скло, папір, метал, поліетиленові пакети, різний дріб'язок, будівельне 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, природокористування 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 вирросло 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. Наприклад, за таким посиланням <http://help-me.pp.ua/4393-як-побудувати-компостний-ящик.html>

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.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Від чого залежить діяльність комісії та як зробити її плідною?*
- 2. Як регулюється діяльність комісії місцевих рад: положенням чи регламентом?*
- 3. Які комісії найбільш важливі та який перелік комісій може бути в місцевих радах?*

ГОЛОВА – В УСЬОМУ ГОЛОВА? АБО ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ У РАДІ?

ДЛЯ ГОЛІВ І НЕ ТІЛЬКИ ¹¹

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 обрані 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».

¹¹ Варто прочитати і тим, хто кандидує на цю посаду (примітка автора).

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, який відповідає його посаді. Класифікація посад в органах місцевого самоврядування теж визначена Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування». ¹² 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 будь-якої ради та сумішати 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 Закону України «Про запобігання корупції». ¹³

¹² <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

¹³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

До речі, оскільки в Україні боротьба з корупцією є дуже популярною темою, створено нові 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 відповідальність посадової особи місцевого самоврядування: «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 зворотньої 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, в тому числі й міські (сільські, селищні) 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, як це передбачено для народних депутатів України та суддів.

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.¹⁴

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.

Міського (сільського, селищного) голову не можна зняти з роботи постановою Верховної Ради України чи Указом Президента, але можна достроково припинити повноваження рішенням місцевої ради (тому

¹⁴ Ця інформація викладена тут не для того аби когось нажахати, а для розуміння реалій, які мають свої ризики (примітка автора).

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, задовільняли 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 одnodумцями 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.

НУ ЧИМ ВІН ТАМ ЗАЙМАЄТЬСЯ?¹⁵

Багато хто з виборців думає, що робота сільського, селищного, міського голови складається із безкінечних нарад, засідань та «планьо-

¹⁵ *Хто такий міський голова і як його обирати. Автори: КОЗОРИЗ Віктор, ТРЕТЕЦЬКИЙ Василь Інститут громадянського суспільства – 2001 <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2009/05/golova.pdf>*

рок», через які до нього не можна потрапити на прийом з особистих питань.

А й справді, чим він 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 облдержадміністрацій;
- 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.

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.д.?

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 у 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. Він 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 підлеглі 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 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 відносяться до організації роботи органів місцевого самоврядування даної територіальної самоврядної одиниці. У тому числі голова:

- скликає сесії ради, формує їхній порядок денний і головує на пленарних засіданнях;
- забезпечує підготовку проектів 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 організаціями, 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, лобіювання лише власних чи дружніх інтересів та неврахування інтересів депутатів може підірвати крила будь-якому голові.

ДЕЩО ПРО ОСОБИСТИЙ ПРИЙОМ ГРОМАДЯН

Ще з давніх часів радянського 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 тижень 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 міським головою, першим заступником міського голови, заступниками міського голови та керуючим справами виконавчого комітету міської 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 міського 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 міським 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 міського голови, інших працівників виконкому за допомогою добре організованого сайту відповідної ради.

Петиції та звернення громадян

Звернутись до:

- Моргунов Сергій Анатолійович
- Облоуської Павло Васильович
- Скальський Владислав Володимирович
- Матусак Сергій Володимирович
- Фортанюк Микола Вікторович
- Вакубович Галина Анатоліївна
- Тимощук Сергій Володимирович
- Зоринський Сергій Григорович
- Паросєв Віталій Валерійович
- Кольчик Ірина Володимирівна

МОРГУНОВ СЕРГІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

Міський голова, Вінницька міська рада

Особистий прийом громадян:
3-й четвер з 16:00 до 18:00
Кімната особистого прийому №1
(за попереднім записом)

[Переглянути публічні відомості](#)

[Написати звернення](#)

**Єдина система
місцевих петицій**

Ініційовано Підтримують Впливають

[Створити петицію](#)

[Переглянути петиції](#)

Додаткова інформація для громадян

○ Звернення громадян до міської влади

Рисунок 5. Приклад сайту Вінницької міської ради, де організовано можливість подання звернення он-лайн.

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.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Коли починаються повноваження сільського, селищного, міського голови?
2. Чому є важливою робота голови з місцевими депутатами та жителями громади?
3. Про що потрібно пам'ятати перед тим, як записуватися на прийом до голови?

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

МІСЬКОМУ ГОЛОВІ ТА ДЕПУТАТАМ, А ТАКОЖ ІХ 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»¹⁶ (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 залежать від кількох великих складових (тут і далі йдеться саме про ОТГ, а не про звичайні сільради). Одні складові 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

¹⁶ <http://www.csi.org.ua/8114-2/>

спосіб, як, наприклад, збільшити надходження ПДФО. Не секрет, що часто працедавці тримають людей на пів-ставки, 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.

10.2. Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та 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 ОТГ, 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 ОТГ, або тих, що розміщені недалеко від великих міст.

Офіційно

За 9 місяців 2016 року надходження власних ресурсів до загального фонду місцевих бюджетів ¹⁷ зросли в 1,4 раза або на 34,2 млрд. грн. порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 103,9 млрд. грн. Податку на доходи фізичних осіб надійшло 55,5 млрд. грн., що більше від надходжень минулого року на 18,3 млрд. грн. (49%), плати за землю – 17,4 млрд. грн. (зросли на 6,7 млрд. грн., або на 62%), єдиного податку – 11,4 млрд. грн (зросли на 4,0 млрд. грн., або на 54%).

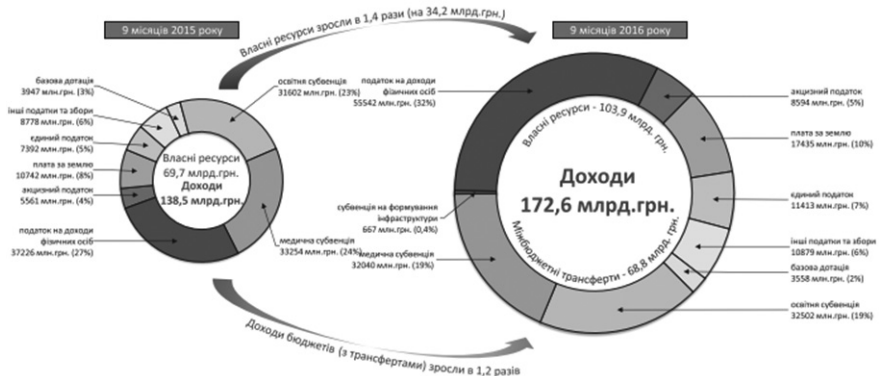


Рисунок 6. Фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів України за 9 місяців 2015-2016 р.р.

¹⁷ <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/11/Broshura-9-misyatsiv-ostat-var.pdf>

Як видно на рисунку 6, плата за землю та єдиний податок складають в середньому 17% надходжень до місцевих бюджетів ОТГ. Це дуже значна цифра.

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, ОТГ конкурують один з одним за підприємців та інвесторів, тому у вас умови для ведення бізнесу мають бути кращими, ніж у ваших 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 проектів міжнародної технічної допомоги (МТД).

Для того аби отримати кошти від ДФРР та МТД потрібно небагато: підготувати якісний проект, який би відповідав вимогам, встановленим до проектів 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 прорахованим та обговореним 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.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Які основні надходження у бюджетах ОТГ?*
- 2. Як можна збільшити надходження ПДФО до місцевого бюджету?*
- 3. Які види місцевих податків та зборів?*
- 4. Що потрібно пам'ятати перед встановленням ставок місцевих податків та зборів?*

ЗЕМЛЯ У ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ. РОЛЬ ДЕПУТАТІВ У ЗБЕРЕЖЕННІ ЧИ НИЩЕННІ ЦЬОГО РЕСУРСУ

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 залишились у державній власності, і багато голів ОТГ 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 разово – 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 металолом, 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.



Рисунок 7. Руїни цукрового заводу в селищі Сатанів, на Хмельниччині.



Рисунок 8. Руїни від годівельного комплексу в селі Сергіївка, Наркевицька ОТГ.

Як видно на цих фото, і у Сатанові, і у Сергіївці є досить великі земельні ділянки, які являють сьгодні руїну, не використовуються взагалі, але які знаходяться в досить перспективних місцях. У першому випадку – це практично центр селища, в другому випадку – при дорозі, де є очисні споруди, вода та електрика.

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.

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ

Коли ми говорили вище про городи, 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 ненайкращим. 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 територію непросто.

Саме тому питання просторового планування територіі стає дуже актуальним для усіх ОТГ. Щоб бачити перспективу свого розвитку на довгострокову перспективу, потрібно детально вивчити територію ОТГ та здійснити певні кроки з її планування. На жаль, тут є деякі проблеми, оскільки нині чинне законодавство, зокрема Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» не оперує поняттям «схема планування територіі громади», а передбачає лише такі основні планувальні документи, як генплан населеного пункту та схема планування територіі району або його частини.

Фактично, якщо слідувати букві закону, то ОТГ може спробувати домовитись з районною радою та РДА, щоб вони виступили замовником схеми планування частини територіі району у межах ОТГ. Але чи реально сподіватись, що районна влада на це піде в умовах, коли ОТГ є прямим конкурен-

том району? Можна розпочати роботу над схемою планування території ОТГ, сподіваючись, що вид документації появиться найближчим часом, оскільки законопроект такий уже зареєстровано у Верховній Раді України. Другий варіант є більш перспективним.

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

Проміжний підсумок

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 ОТГ мають вести діалог із мешканцями громади, аби збалансувати бажання людей отримати нові земельні ділянки із можливостями розвитку усієї ОТГ.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Які завдання стоять перед депутатами місцевої ради та головою ОТГ щодо земель?*
- 2. Чи збільшаться ресурси громади, отримавши право розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення?*
- 3. Для чого потрібна схема планування території громади?*

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 зустрічатися 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 міст-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 немісцевим 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 міст-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. Особливо це стосується депутатів ради об'єднаної територіальної громади.

У попередніх параграфах ми вже писали про те, що в ОТГ з'явилися принципово нові можливості та ресурси для місцевого розвитку, які напряму 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 «гачку» з трактором аби той заїхав на їхню вулицю і забрав сміття). Вони почасти ще

не знають, що у новій ОТГ 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 у місцевій раді.

Перехід сільської ради на новий статус – сільської ради ОТГ, 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 ОТГ рівень комунікацій із своїми виборцями стає дуже важливим не тільки у розумінні, як вести себе на сесії ради з розгляду тих чи тих питань, але й щодо своєї участі на майбутніх виборах.

Для сільських ОТГ, 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 ОТГ 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 селі ОТГ, 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 фор-

мальними 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 збалансовуєте 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 ОТГ така виборча система ще більше ускладнює представництво від периферійних поселень у раді, тому накладає свій відбиток на діяльність депутатів від партійних сил.

От тут часто депутати місцевої ради стають 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 ОТГ, 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: в першу чергу, ми є представниками громади і працюємо в інтересах громади; в другу чергу, ми працюємо винятково в межах повноважень, наданих законом, і не виходимо за їх межі, не залежно від партійної позиції; в третю чергу, 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 міській раді ОТГ 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 ОТГ 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, довіряєте людям і вони довірятимуть вам.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Яку роботу слід проводити депутату місцевої ради у виборчому окрузі?*
- 2. Які особливості діяльності депутата ради ОТГ?*
- 3. Як себе вести партійним депутатам місцевої ради для балансування інтересів партії та громади?*

ЗАМІСТЬ ЕПІЛОГУ

Ця робота стосується загальних підходів до діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у об'єднаних територіальних громадах. Це не означає, що її не можна використовувати у тих територіальних громадах, які ще не об'єднались. Можна, адже загальне правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є однаковим.

Ми не намагались тут навантажити читача значними витримками із законів, які бажано знати і використовувати, тут є мало цитат та посилань. Все це зроблено свідомо, адже ця робота є фактично записками з «поля», побудована на основі досвіду діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у різних містах і селах України і не тільки.

Загальні правила діяльності публічних осіб, якими є сільський, селищний, міський голова чи депутат місцевої ради, всюди дуже подібні: законність — всі ваші рішення приймаються винятково на підставі законів; відкритість — ви і ваша діяльність є відкритими для виборців, тому все, що ви приймаєте чи що робите є предметом громадського захоплення чи осуду; справедливість — ваші рішення не можуть бути відверто лобістськими, такими що надають перевагу одним на збиток іншим, люди відразу відчують несправедливість і не пробачають її; відповідальність — за свої рішення, дії чи бездіяльність доводиться нести відповідальність або перед законом, або перед виборцями на наступних виборах.

Сподіваємось, що у наших читачів є уже свій певний досвід щодо означених тут питань, який можна осмислити по-новому, на основі нашої інформації.

Додатково рекомендуємо ознайомитись із іншими навчальними модулями цієї серії Інституту громадянського суспільства, які є доступними на сайті www.csi.org.ua

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с. <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Strategichne-planuvannya.pdf>

2. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Маркіян Дацишин. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 152 с. <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Vnutrishni-i-zovnishni-resursu.pdf>

3. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Ніна Наталенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с. <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Finansu-ta-budjet.pdf>

4. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с. <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Miscevesa-movryaduvannya.pdf>

5. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / Олександр Сергієнко, Олег Ватаманюк. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с. <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Gromadskaychast.pdf>

6. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с. <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Lokalnaidentuchnist.pdf>

7. Збірник проектів нормативних актів об'єднаних громад / А. Ткачук, О. Сергієнко, О. Врублевський, Н. Наталенко. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 144 с. <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Gromad-obednaniya-SAIT.pdf>

8. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – 64 с. http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2011/10/bibl_deput-anather_format-prn.pdf

9. Врегулювання діяльності місцевої влади та її органів: проекти тип. місц. нормат. актів / Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – 91 с. http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2011/03/book_01_11-prn.pdf

10. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад. / А. Ткачук, Є. Фишко, Ю. Ганущак та ін. – К.: [Ін-т громадян. сусп-ва: ІКЦ «Леста»], 2006. – 232 с. <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2009/05/rada-a-a.pdf>

11. Хто такий міський голова і як його обирати. Автори: Козоріз Віктор, Третецький Василь Інститут громадянського суспільства – 2001. – 56 с. <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2009/05/golova.pdf>



ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У ХМЕЛЬНИЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

ПАРТНЕРИ ПРОЕКТУ



Інститут
Громадянського
Суспільства



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Швейцарсько-український проект

DESPRO

Підтримка децентралізації в Україні



Європейський Союз
Представництво в Україні



міжнародний фонд

INTERNATIONAL RENAISSANCE FOUNDATION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



SWEDEN



SKL International

AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

Інформаційне видання

*Діяльність органів місцевого самоврядування та
депутатів сільської, селищної, міської ради
(навчальний модуль)*

Анатолій Ткачук

Видавець: Товариство з обмеженою відповідальністю
інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус»
м. Київ, б-р Дружби народів, 22, к. 21.

Виготовлювач: «Забеліна-Фільковська Т. С. і компанія
Київська нотна фабрика»
04080, м. Київ, вул. Фрунзе, 51а.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції, ДК 3983 від 17.02.2011 р.

Підписано до друку з оригінал-макету 12.09.2016 р.

Формат 60x84/16 Ум. друк. арк. 3,54

Наклад 1000 прим.