

Дніпропетровський ВПУ "Центр розвитку місцевого самоврядування"  
За підтримки Програми «U-LEAD з Європою»



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ  
БУДІВНИЦТВА  
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА  
УКРАЇНИ



# ПЛАН ДІЙ СТАРОСТИ:



**ПЛАН ДІЙ СТАРОСТИ:  
10 КРОКІВ УСПІШНОГО СТАРТУ**

## **ЗМІСТ**

<b>Передмова .....</b>	<b>3</b>
<b>Крок 1</b>	
<b>Знайти своє місце: староста в системі місцевого самоврядування України .....</b>	<b>4</b>
<b>Крок 2</b>	
<b>Визначити правові засади діяльності старости .....</b>	<b>16</b>
<b>Крок 3</b>	
<b>Сформувати власний план дій .....</b>	<b>32</b>
<b>Крок 4</b>	
<b>Опрацювати стратегічний підхід у діяльності старости .....</b>	<b>41</b>
<b>Крок 5</b>	
<b>Взяти на озброєння проектний інструментарій .....</b>	<b>47</b>
<b>Крок 6</b>	
<b>Залучитися до бюджетного процесу .....</b>	<b>56</b>
<b>Крок 7</b>	
<b>Поліпшити надання адміністративних послуг громаді .....</b>	<b>66</b>
<b>Крок 8</b>	
<b>Налагодити конструктивну співпрацю з громадськістю.....</b>	<b>76</b>
<b>Крок 9</b>	<b>80</b>
<b>Долучити громадян до бюджетної участі. Практика партисипативних бюджетів</b>	
<b>КРОК 10</b>	<b>85</b>
<b>Встановити корисні та продуктивні зв'язки з сусідами. Міжмуніципальне співробітництво</b>	

## ПЕРЕДМОВА

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади є однією з ключових змін в державі, необхідних для європейського розвитку України. Хід реформи – це складний процес, і одним із найважливіших його напрямків є формування функціональної спроможності громад виконувати усі повноваження, передбачені законодавством. Згідно Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». З метою створення умов для належного представлення інтересів жителів у вирішенні питань місцевого значення в громадах законодавцем внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та включено до системи місцевого самоврядування нову посадову особу місцевого самоврядування – старосту. Перші результати роботи об'єднаних територіальних громад чітко свідчать про переваги децентралізованої системи місцевого розвитку. Завдання старости – стати лідером децентралізації.

Тому в громадах виникають питання стосовно компетенцій старост та їх впливу на розвиток територій. Упровадження посади старости зумовлює посилену увагу експертного середовища та практиків місцевого самоврядування до питань правового поля діяльності цих посадових осіб місцевого самоврядування. Хто такий староста і якими управлінськими інструментами має володіти ця людина? Як досягти результату, щоб обрані старости громад були високопрофесійними управлінцями?

Староста - це лідер, якому громадяни виразили підтримку. Він - нова посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл в об'єднаних територіальних громадах були належним чином представлені. Щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені. Щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло.

Староста обирається на 5 років, є членом її виконавчого комітету, представляє в ньому інтереси жителів села, селища, здійснює комунікацію між владою та громадою населених пунктів.

Староста має робоче місце на території старостинського округу, де він обирався. У нього - чіткий графік роботи, зручний для жителів. Він організовує заходи, відслідковує проблеми громади на території старостинського округу та пропонує варіанти їх вирішення.

Також староста відповідає за активізацію громади у прийнятті рішень, працює з місцевими громадськими об'єднаннями.

Староста має як визначені державою повноваження (прописані у законах «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), так і надані радою громади (наприклад, визначені у Статуті ради об'єднаної громади та у затвердженому місцевою радою Положенні про старосту).

«План дій старости: 10 кроків успішного старту» є другою міжрегіональною спробою наукових консультантів ДРІДУ НАДУ, експертів та практиків реформи децентралізації 11 областей та регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування» узагальнити ключові питання щодо професійних компетентностей старост та надати практичні рекомендації щодо інструментарію професійної діяльності.

Сподіваємось на практичне застосування запропонованого «Плану дій старости: 10 кроків успішного старту», метою якого є окреслення першочергових практичних дій старости: лідера, адміністратора, представника інтересів територіальної громади та запрошуємо до обговорення оновленого видання, яке планується представити за результатами міжрегіональної конференції.

*Дніпропетровський Центр розвитку місцевого самоврядування*

# КРОК 1. ЗНАЙТИ СВОЄ МІСЦЕ: СТАРОСТА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Автори: Євгеній Бородін, Тетяна Тарасенко*

*Нове для України поняття «староста» з'явилося у вітчизняному законодавстві в контексті врегулювання питання добровільного об'єднання територіальних громад. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» містяться основні положення щодо старости як елемента системи місцевого самоврядування.*

*Питання, пов'язані з діяльністю старости регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III через поняття «служба в органах місцевого самоврядування», «посадова особа місцевого самоврядування», «посади місцевого самоврядування».*

*9 лютого 2017 р. Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який направлено на підпис Президенту України. То ж, у найближчий час в Україні відбудеться перехід до нових понять та визначень, які врахували здобутки реформування місцевого самоврядування та служби в органах місцевого самоврядування в умовах*

**Система місцевого самоврядування в Україні** (відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР)

- ✓ територіальна громада;
- ✓ сільська, селищна, міська рада;
- ✓ сільський, селищний, міський голова;
- ✓ виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- ✓ староста;
- ✓ 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 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.

**Староста – посадова особа місцевого самоврядування** (відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР)

- ✓ є виборною посадовою особою місцевого самоврядування;
- ✓ обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку,

визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі;

✓ повноваження починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації;

✓ строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п'ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

✓ є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою;

✓ не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю;

✓ порядок організації роботи старости визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою.

**Виконавчі органи рад** (відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР)

✓ органи, які відповідно до Конституції України та Закону Про місцеве самоврядування в Україні створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

**Регламентация питань діяльності старост як частина виключної компетенції сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»** (відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР)

✓ утворення старостинських округів;

✓ затвердження Положення про старосту;

✓ прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости у випадках, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Вибори старости** (відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII)

✓ проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (старостинський округ).

**Старостинський округ** (відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР)

✓ частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

**Право голосу на виборах старости** (відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII»)

✓ мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, належать до відповідної об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади та проживають на території відповідного села, селища (сіл, селищ) в межах відповідного старостинського округу.

**Єдиний одномандатний виборчий округ для виборів старости** (відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII»)

✓ складає територія відповідного села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу.

**Повноваження старости** (відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР)

✓ представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

✓ бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;

✓ має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;

✓ сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

✓ бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні

контролю за їх виконанням;

✓ бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

✓ вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

✓ бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

✓ бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

✓ бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;

✓ отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

✓ сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі;

✓ здійснює інші повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

✓ при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою;

✓ не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу.

✓ на старост поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», якщо інше не встановлено законом.

### **Служба в органах місцевого самоврядування**

✓ За Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III:

✓ професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та



окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом;

**За проектом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489:**

✓ публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

**Посади в органах місцевого самоврядування** (відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III)

- ✓ виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- ✓ виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- ✓ посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

**Виборна посадова особа місцевого самоврядування** (за проектом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489)

- ✓ громадянин України, який протягом визначеного законом строку займає посаду в органі місцевого самоврядування, на яку його:
  - ✓ обрано на місцевих виборах;
  - ✓ обрано сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою із складу її депутатів;
  - ✓ затверджено сільською, селищною, міською радою за поданням сільського, селищного, міського голови;

**Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування**  
**За Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III**

- ✓ служіння територіальній громаді;
- ✓ поєднання місцевих і державних інтересів;
- ✓ верховенства права, демократизму і законності;
- ✓ гуманізму і соціальної справедливості;
- ✓ гласності;
- ✓ пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- ✓ рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- ✓ професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- ✓ підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за

порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування;

- ✓ правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;

- ✓ захисту інтересів відповідної територіальної громади;

- ✓ фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;

- ✓ самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

### **За проектом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489:**

- ✓ верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності службовця місцевого самоврядування під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

- ✓ законності – обов'язок службовця місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- ✓ патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

- ✓ служіння територіальній громаді – спрямованість діяльності службовця місцевого самоврядування на реалізацію та захист права територіальної громади на місцеве самоврядування, забезпечення її законних інтересів;

- ✓ поєднання місцевих і державних інтересів – обов'язок службовця місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері);

- ✓ добросовісності – спрямованість дій службовця місцевого самоврядування на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення своїх повноважень;

- ✓ ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

- ✓ рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;

- ✓ професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службовцем місцевого самоврядування посадових обов'язків, постійне підвищення ним рівня своєї професійної компетентності;

- ✓ політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення службовця місцевого самоврядування, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

- ✓ прозорості – відкритість інформації про діяльність службовця місцевого самоврядування, крім випадків, визначених законом;

- ✓ стабільності – призначення службовців місцевого самоврядування

безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників органів місцевого самоврядування;

✓ самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування – невтручання державних органів у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з управління службою в органах місцевого самоврядування;

✓ відповідальності – персональна юридична відповідальність службовця місцевого самоврядування за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків.

**Дострокове припинення повноважень старости** (відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР)

#### **Повноваження старости припиняються достроково у разі:**

✓ його звернення з особистою заявою до сільської, селищної, міської ради про складення ним повноважень старости;

✓ припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

✓ набуття громадянства іншої держави;

✓ набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

✓ набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

✓ набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим;

✓ його смерті;

✓ відкликання з посади за народною ініціативою.

Повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням сільської, селищної, міської ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Рішення про дострокове припинення повноважень старости рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу ради.

Староста може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», з особливостями, передбаченими частинами четвертою і п'ятою статті 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.

**Рішення про внесення пропозицій щодо відкликання старости за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:**

- ✓ 10 осіб для відкликання старости села;
- ✓ 15 осіб для відкликання старости селища.

На підтримку пропозиції про відкликання старости має бути зібрано кількість підписів, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний старостою.

Рішення про дострокове припинення повноважень старости у зв'язку з його відкликанням за народною ініціативою приймається за поданням територіальної виборчої комісії відповідною сільською, селищною, міською радою більшістю голосів від її загального складу.

**Повноваження старости припиняються достроково, а відповідна особа звільняється з посади:**

✓ з підстав, зазначених у пунктах 1, 2, 3 частини першої цієї статті, - з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт;

✓ з підстав, зазначених у пунктах 4, 5, 6 частини першої статті 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», - з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду, без прийняття рішення відповідної ради;

✓ з підстави, зазначеної у пункті 7 частини першої статті 79-1, - з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть;

✓ з підстави, зазначеної у пункті 8 частини першої статті 79-1, - з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах;

✓ у випадку, передбаченому частиною другою статті 79-1, - з дня прийняття відповідною радою рішення про дострокове припинення повноважень старости.

**Неправомірна вигода** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII)

✓ грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

**Потенційний конфлікт інтересів** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII)

✓ наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність

чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

**Подарунок** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII)

✓ грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

**Реальний конфлікт інтересів** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII)

✓ суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

**Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII)

**Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- ✓ відмовитися від пропозиції;
- ✓ за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- ✓ залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- ✓ письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності.

Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Положення цієї статті не поширюються на випадки одержання подарунка за наявності обставин, передбачених частиною другою статті 23 Закону України «Про запобігання корупції».

У випадку наявності в особи, зазначеної у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу Національного агентства, який надає відповідне роз'яснення.

**Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII).

**Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані:**

✓ вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

✓ повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

✓ не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

✓ вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи

реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

У разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у цьому розділі Закону.

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють.

**Заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII)

✓ усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

✓ застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

✓ обмеження доступу особи до певної інформації;

✓ перегляд обсягу службових повноважень особи;

✓ переведення особи на іншу посаду;

✓ звільнення особи.

**Посадові особи місцевого самоврядування, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів**, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або

керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

**Фінансовий контроль посадових осіб місцевого самоврядування** (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII)

Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

Особи, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями.

Особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати в установленому частиною першою цієї статті порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Особа, яка претендує на зайняття посади, до призначення або обрання на відповідну посаду подає в установленому Законом України «Про запобігання корупції» порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Упродовж семи днів після подання декларації суб'єкт декларування має право подати виправлену декларацію.

У разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей суб'єкт декларування зобов'язаний подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.



## КРОК 2. ВИЗНАЧИТИ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ

Автор – Віталій Коновалов

*Реформа децентралізації успішно триває у 2017 році. Країна вже давно потребувала системних реформ, особливо в питаннях наділення територіальних громад реальними можливостями щодо вирішення своїх поточних питань, задоволення потреб членів територіальної громади у адміністративних послугах, вжиття заходів для покращення благоустрою територій населених пунктів, створення системних механізмів для ефективного використання матеріально-фінансових ресурсів та влаштування сприятливих умов для інвестицій з боку потенційних партнерів.*

*Процес добровільного об'єднання громад підштовхують два важливі стимули, які держава надає новоствореним ОТГ. По-перше, це додаткові фінансові ресурси – як від держави у вигляді субвенцій, так і від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів – що ОТГ отримують у своєму новому статусі. По-друге, це значно більша самостійність ОМС в ухваленні рішень і можливість розв'язувати проблеми своїх громад, спираючись на власні ресурси.*

Досвід функціонування перших ОТГ, які з 1 січня 2016 р. отримали доступ до нових ресурсів і повноважень, став іще одним важливим чинником, що сприяє об'єднанню громад. Зокрема, деякі експерти та представники районних державних адміністрацій (РДА) зазначали, що здатність новостворених ОТГ ефективно використовувати нові кошти змінила думку багатьох голів сільських і селищних громад, які спочатку опиралися об'єднанню. Зі зрозумілих причин дія цього фактору стала більш вираженою під кінець року, коли мешканці звичайних громад могли побачити перші результати роботи сусідніх ОТГ.

Разом з тим, експерти також відмітили низку проблем, які сповільнюють і перешкоджають добровільному об'єднанню. Перш за все, цьому процесу заважає спротив з боку різних зацікавлених сторін. У цьому контексті найчастіше згадували сільських і селищних голів, дехто з яких протидіє об'єднанню, не бажаючи ризикувати своєю посадою. На думку експертів, відчувається спротив і з боку районної влади – районних рад і РДА, які побоюються втратити ресурси та повноваження, а то й посади в разі укрупнення районів чи ліквідації РДА.

Ще однією перепоною добровільного об'єднання є брак законодавчих актів, які би могли суттєво прискорити цей процес.

Мають місце певні прогалини в комунікації, що сповільнюють процес об'єднання. Мешканцям громад бракує об'єктивної інформації щодо процесу об'єднання, внаслідок чого серед них поширюється несприйняття змін і

побоювання, що буде ліквідовано освітні та медичні заклади чи територіально віддалено органи, які надають послуги. Негативну роль відіграє недовіра громадян до секторальних реформ.

З іншого боку, деякі представники РДА вбачають певні загрози, пов'язані з процесом добровільного об'єднання. На їхню думку, подекуди внаслідок об'єднання маленькі й небагаті громади опиняються у вкрай депресивному становищі, адже кошти, які раніше надходили до районного бюджету і якими районна влада відшкодовувала дефіцит цих громад, перейшли до ОТГ. У результаті такі громади більше не можуть сподіватися на підтримку районної влади, і їхнє фінансове становище стає майже катастрофічним. Долучення до процесу об'єднання для цих громад також іноді є проблематичним, оскільки далеко не всі фінансово благополучні громади хочуть об'єднуватись із ними. Разом з тим ці та інші проблемні питання створення та функціонування ОТГ може вирішити ефективний староста громади.

## **ПОСАДА СТАРОСТИ ЯК ВИРАЗНИКА ІНТЕРЕСІВ ЖИТЕЛІВ**

З урахуванням позитивного європейського та власного історичного досвіду успішне досягнення мети реформи децентралізації можливе шляхом формування спроможних територіальних громад.

У такому випадку ресурси місцевого бюджету територіальних громад, що об'єдналися, будуть витрачатися на фінансування діяльності та утримання лише однієї ради, одного голови та спільних для громад виконавчих органів. Вивільнені ж ресурси можна буде спрямувати на втілення в життя реальних проектів з покращення інфраструктури у населених пунктах на території об'єднаної громади.

Після консолідації (об'єднання) територіальних громад повноваження їх органів місцевого самоврядування (ради та голови) будуть припинені.

Так відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Інтереси жителів населених пунктів, які увійдуть до складу об'єднаної територіальної громади, у місцевій раді будуть представлені депутатами, обраними на перших виборах депутатів сільської, селищної або міської ради об'єднаної територіальної громади.

Для представлення ж інтересів таких жителів у виконавчому комітеті місцевої ради ОТГ та перед її виконавчими органами в систему місцевого самоврядування вводиться посада старости.

Така посада є виборною та може бути створена місцевою радою ОТГ у всіх населених пунктах в межах її юрисдикції за винятком поселення, яке

являється адміністративним центром ОТГ.

З урахуванням ст. 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження на постійній основі.



Рис. 2.1 Староста: хто він?

**Старостинський округ** – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ

Основні повноваження старости, як складового елементу системи місцевого самоврядування, визначені ч. 1 ст. ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Староста наділяється повноваженнями:

- 1) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;

3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;

4) сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

6) бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;

11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі;

13) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами.

При здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним - перед сільською, селищною, міською радою.

Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу.

На старост поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені Законом України "Про статус депутатів місцевих рад".

Також, староста за посадою є членом виконавчого комітету ради ОТГ. Тому важливе значення у належній та ефективній реалізації його функцій, як члена виконкому, має якісний Регламент цього виконавчого органу, де слід детально вписати процедурні моменти участі старости у його роботі.

Як член виконавчого комітету староста має право вносити пропозиції, зауваження з питань, що стосуються села, селища, інтереси якого він представляє, в області повноважень виконавчого комітету місцевої ради, зокрема, у таких сферах: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги; відзначення державними нагородами України.

Загалом же Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 14<sup>1</sup>, 54<sup>1</sup>) визначено загальні засади функціонування інститут старости, його правового статусу. Для чіткого регулювання цієї діяльності місцевим радам ОТГ пропонується приймати Положення про старосту, у якому визначати його права та обов'язки, порядок звітування перед радою та жителями, інші питання його поточної діяльності. Тому сьогодні основна відповідальність за регламентацію повноважень з метою забезпечення вимог до якісної роботи старости покладені на місцеві ради ОТГ.

## **ПОВНОВАЖЕННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ СТАРОСТИ ЗА ПРИМІРНИМ ПОЛОЖЕННЯМ**

З метою допомоги органам місцевого самоврядування, як виразникам волі та інтересів членів територіальної громади, ефективніше організувати свою роботу, налагодити взаємодію та продуктивну співпрацю всередині системи місцевого самоврядування на території ОТГ експертами реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади було розроблено Примірне положення про старосту.

### **За цим Положенням староста наділяється повноваженнями:**

✓ офіційно представляти внутрішню територіальну громаду, її членів в органах місцевого самоврядування ОТГ, брати участь з правом дорадчого голосу в пленарних засіданнях ради ОТГ, засіданнях її постійних та тимчасових комісій, на яких розглядаються питання, що зачіпають інтереси членів відповідної внутрішньої територіальної громади;

✓ одержувати від органів місцевого самоврядування ОТГ та їхніх посадових осіб, а також від підприємств, установ, організацій комунальної власності форми власності, інститутів громадянського суспільства, що розташовані на території ОТГ інформацію, документи та матеріали, що стосуються соціально-економічного та культурного розвитку відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

✓ погоджувати проекти рішень ради ОТГ та її виконавчого комітету щодо майна ОТГ, розташованого на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ;

✓ вносити пропозиції до порядку денного засідань виконавчого комітету ради ОТГ з питань, що стосуються інтересів відповідної внутрішньої громади. Оголошувати на засіданнях виконавчого комітету тексти заяв та звернень відповідної внутрішньої громади, її членів з питань, що стосуються інтересів внутрішньої громади чи інтересів ОТГ загалом;

✓ порушувати у виконавчому комітеті ради ОТГ питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції ради та її органів, діяльності підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ незалежно від форми власності;

✓ вносити пропозиції щодо усунення недоліків і порушень керівникам підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, і органів, за результатами перевірки їхньої діяльності, а також органам, які вони підпорядковані, порушувати питання про притягнення до відповідальності осіб, з вини яких сталося порушення;

✓ пропонувати питання для розгляду органом (органами) самоорганізації населення відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ;

✓ вносити пропозиції щодо персонального складу громадських

контрольних інспекцій, що створюються за рішенням Загальних зборів ОТГ, сприяти залученню членів внутрішньої громади до участі у здійсненні ними контрольних заходів на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ;

✓ звертатися до державних та муніципальних правоохоронних органів у разі виявлення порушень громадського порядку на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ.

**Примірним положенням за старостою пропонується закріпити ряд посадових обов'язків:**

✓ додержуватися Конституції та Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Статуту територіальної громади, цього положення та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок його діяльності та взаємовідносини з іншими органами місцевого самоврядування ОТГ та їх посадовими особами, членами внутрішньої громади;

✓ брати участь у засіданнях виконавчого комітету ради ОТГ. Виконувати доручення ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови, інформувати їх про виконання доручень;

✓ брати участь в організації та проведенні зборів членів відповідної внутрішньої громади та у оформленні документів цих зборів, вносити пропозиції до порядку денного цих зборів. Організувати виконання рішень зборів членів відповідної внутрішньої громади та здійснювати моніторинг їх виконання;

✓ сприяти виконанню на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ програм соціально-економічного та культурного розвитку, затверджених рішенням ради ОТГ, інших актів ради та виконавчого комітету ОТГ. Вносити до виконавчого комітету, інших виконавчих органів ради ОТГ пропозиції з цих питань;

✓ вести прийом членів внутрішньої громади згідно з визначеним у Статуті територіальної громади графіком. Здійснювати моніторинг стану дотримання їхніх прав і законних інтересів у сфері соціального захисту, культури, освіти, фізичної культури та спорту, житлово-комунального господарства, реалізації ними права на працю та медичну допомогу;

✓ вести облік та узагальнювати пропозиції членів внутрішньої громади з питань соціально-економічного та культурного розвитку відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ, соціально-побутового та транспортного обслуговування його жителів;

✓ приймати від членів внутрішньої громади заяви, адресовані органам місцевого самоврядування ОТГ та їхнім посадовим особам, передавати їх за призначенням;

✓ здійснювати моніторинг благоустрою відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ, вживати заходів до його підтримання у належному стані;

✓ сприяти проведенню передбачених Статутом територіальної громади контрольних заходів на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ з питань землекористування, охорони навколишнього природного

середовища, функціонування об'єктів житлово-комунальної інфраструктури тощо;

- ✓ здійснювати моніторинг за дотриманням на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ громадського порядку, станом виконання встановлених рішеннями ради ОТГ правил з питань благоустрою території, забезпечення в них чистоти і порядку, правил торгівлі на ринках та збереження тиші в громадських місцях;

- ✓ контролювати дотримання правил використання об'єктів комунальної власності територіальної громади, що розташовані на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ;

- ✓ сприяти органу (органам) самоорганізації населення відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ;

- ✓ надавати практичну допомогу органам самоорганізації населення у виконанні ними своїх завдань та повноважень;

- ✓ не допускати на території відповідного населеного пункту (села, селища) ОТГ дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам ОТГ чи держави;

- ✓ своєчасно надавати до Реєстру комунальної об'єктів власності ОТГ щодо об'єктів, які розташовані на території відповідного населеного пункту (села, селища) внутрішньої громади;

- ✓ періодично звітувати (не менше як двічі на рік) перед виконавчим комітетом ради ОТГ, зборами членів відповідної внутрішньої громади чи у інший спосіб, передбачений Статутом територіальної громади, про свою роботу;

- ✓ дотримуватися правил службової етики, встановлених законодавчими актами України, Статутом територіальної громади, іншими актами її органів;

- ✓ виконувати поточні доручення ради ОТГ та її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови, звітувати про їх виконання.

Асоціація міст України, як один з розробників Примірного положення про старосту, пропонує розширити його повноваження стосовно взаємодії з представницькими та виконавчими органами ОТГ, органами самоорганізації населення, громадськими об'єднаннями, які здійснюють свою діяльність на території населених пунктів, для представництва жителів яких його було обрано. Що стосується підприємств, установ та організацій, то незалежно від форми власності за наданими йому повноваженнями староста зможе ініціювати перед виконавчим комітетом розгляд питання про призначення та проведення компетентними виконавчими органами ради перевірок, у тому числі й позачергових, щодо дотримання ними приписів законодавства, якими регулюється їхня діяльність в частині контролю з боку органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, Примірним положенням на старосту пропонується покласти досить значний обсяг обов'язків. Водночас, слід враховувати, що посада старости вводиться для представництва інтересів жителів населених пунктів, відмінних від адміністративного центру ОТГ. Також, як уже зазначалося вище,

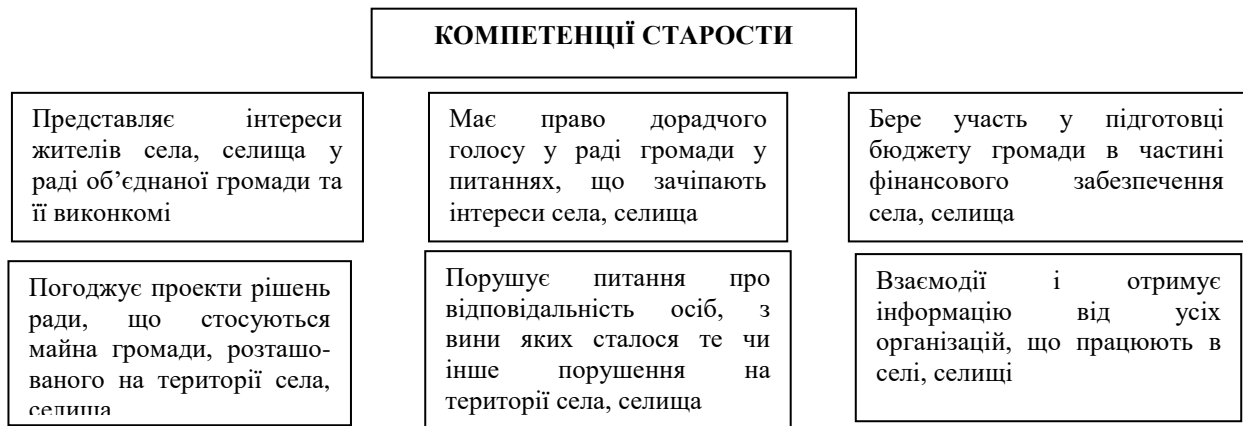


не виключено обрання старости жителями декількох населених пунктів. Тобто на практиці на старосту покладатиметься відповідальність та обов'язки щодо представництва інтересів та сприянні в реалізації прав жителів, чисельність яких становитиме від декількох сотень до декількох тисяч. Весь робочий час старости може бути витрачений на сприяння жителям у підготовці документів, що подаватимуться до органів місцевого самоврядування ОТГ, підготовку пропозицій, які вноситимуться на розгляд виконавчого комітету, збирання необхідних даних, вивчення потреб та запитів жителів для розроблення програм соціально-економічного та культурного розвитку, які реалізовуватимуться на території села, селища.

Тому покладення на старосту обов'язків з виконання доручень ради ОТГ, виконавчого комітету, міського селищного, міського голови, моніторингу за дотриманням на території населених пунктів громадського порядку, встановлених рішеннями ради ОТГ правил з питань благоустрою території, дотримання правил торгівлі на ринках, збереження тиші в громадських місцях, правил використання об'єктів комунальної власності ОТГ може суттєво відволікати його від виконання своїх прямих обов'язків, визначених концепцією децентралізації та прямо закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Контрольні ж заходи (крім контролю за станом благоустрою та використанням об'єктів комунального майна) з питань землекористування, охорони навколишнього природного середовища, функціонування об'єктів житлово-комунальної інфраструктури мають проводитися спеціально створеними виконавчими органами місцевої ради (департаментами, відділами, одноособовими органами). Так, посади в таких органах будуть зайняті спеціалістами з відповідною підготовкою, які зможуть більш ефективно та фахово у порівнянні зі старостою провести перевірку, встановити факти порушення та розробити план заходів з відновлення прав та законних інтересів членів ОТГ, притягнення до відповідальності осіб, винних у виявлених порушеннях.

Від старости ж можна вимагати сприяння таким фахівцям при підготовці до перевірки та її проведенні безпосередньо на території населених пунктів, де цей староста здійснює свої повноваження. Це, насамперед, обумовлюється більшою поінформованістю старости про оперативний стан справ у вказаних сферах. Так, староста у процесі постійного спілкування з жителями отримуватиме від них інформацію про можливі факти порушення встановленого порядку користування земельними ділянками, забруднення, пошкодження або знищення об'єктів навколишнього природного середовища, неправильного або неефективного функціонування об'єктів житлово-комунальної інфраструктури, неякісного надання послуг підприємствами, установами та організаціями, що здійснюють свою діяльність на території сіл та селищ.



*Рис. 2.2. Компетенції старости*

## **НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОТРИМАННЯ ЖИТЕЛЯМИ НЕОБХІДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Оскільки посада старости не може бути введена в адміністративному центрі ОТГ, то основним напрямком діяльності обраних старост має стати безпосереднє надання адміністративних послуг та створення необхідних умов для їх отримання жителями сіл та селищ, які позбудуться можливості отримати такі послуги від органів місцевого самоврядування, місцезнаходженням яких до створення ОТГ визначався населений пункт їх проживання, або розташований неподалік. Так, після об'єднання територіальних громад та створення органів місцевого самоврядування ОТГ жителі сіл та селищ, у яких знаходилися територіальні громади, що об'єдналися, для безпосередньої взаємодії з органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами будуть змушені залишати свій населений пункт та долати шлях до адміністративного центру ОТГ. Для компенсації такої незручності, а також для належного представництва їх інтересів у виконавчому комітеті ради ОТГ й запроваджується посада старости.

У більшості випадків для отримання жителями сіл та селищ адміністративних послуг від виконавчих органів місцевого самоврядування (відділів, департаментів ради ОТГ) староста в межах своїх повноважень та основного функціонального напрямку діяльності буде сприяти жителям у підготовці необхідних документів. Таке сприяння може полягати як у наданні бланків документів, роз'ясненні порядку їх заповнення, консультуванні з питань переліку документів та їх форми, які необхідно буде додати до заяви, так і передачі пакету документів на розгляд посадовій особі органу місцевого самоврядування, якою безпосередньо буде прийматися рішення про надання або ж відмову у наданні запитуваної адміністративної послуги. У випадку створення центру надання адміністративних послуг при виконавчому комітеті ради ОТГ необхідні документи мають подаватися старостою від імені жителів саме через адміністраторів такого центру або його філіалу.

Тому як в Положенні про старосту, так і в положенні про центр надання адміністративних послуг, у випадку його створення, необхідно закріпити повноваження старости подавати від імені жителів документи для отримання адміністративних послуг, а для адміністраторів обов'язок приймати їх від старости, передавати на розгляд відповідальних посадових осіб та видавати за результатом розгляду старостам для подальшої їх передачі замовникові адміністративної послуги.

Оскільки, виборче законодавство не висуває жодних вимог щодо освіти кандидатів на посаду старости, то невключені випадки обрання на цю посаду осіб, які не мають достатніх знань як у сфері адміністративного регулювання, так і у сфері документообігу. У той же час, такі особи можуть користуватися значною довірою з боку жителів сіл та селищ, мати бажання працювати за для покращення добробуту своїх виборців, дбати про покращення благоустрою на території населених пунктів та створення комфортних умов при взаємодії з органами місцевого самоврядування, розміщеними в адміністративному центрі ОТГ.

Тому в положенні про центр надання адміністративних послуг та в посадових інструкціях адміністраторів слід закріпити обов'язок надавати старостам інформаційно-методологічну допомогу у процесі порядку отримання тієї або іншої адміністративної послуги, повідомляти перелік необхідних документів, забезпечувати необхідними бланками та зразками їх заповнення.

За такої ефективної взаємодії старости та адміністраторів ймовірно незручності для жителів населених пунктів ОТГ, відмінних від адміністративного центру, у зв'язку з перенесенням місцезнаходження органів місцевого самоврядування до іншого населеного пункту буде попереджено, а рівень своєчасності та оперативності отримання ними адміністративних послуг може бути навіть вище, ніж до створення ОТГ. Тобто в питаннях отримання адміністративних послуг жителі навіть найвіддаленіших населених пунктів зможуть відчувати позитивні результати проведення реформи децентралізації.

Відповідно до ч. 1 п. б пп. 5 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділені делегованими повноваженнями вчиняти нотаріальні дії з питань, віднесених законом до їх відання, та здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських рад (крім міст обласного значення)).

Виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад являються органами державної реєстрації цивільного стану (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»). Тобто на сьогоднішній день жителі сіл та селищ, де розміщуються виконавчі органи місцевого самоврядування отримують адміністративні послуги щодо реєстрації актів цивільного стану. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України Про державну реєстрацію актів цивільного стану» до компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування віднесено здійснення державної реєстрації

народження фізичної особи та її походження, шлюбу та смерті.

Після об'єднання територіальних громад виконавчі органи ради ОТГ будуть розміщуватися в адміністративному центрі ОТГ, а жителям сіл та селищ, де знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, які взяли участь в об'єднанні, для отримання адміністративних послуг щодо державної реєстрації актів цивільного стану (народження, походження, шлюбу та смерті) необхідно буде здійснювати поїздки до адміністративного центру. Водночас, робоче місце старости буде знаходитися на території такого села або селища. Тому в Положенні про старосту слід передбачити його повноваження проводити державну реєстрацію актів цивільного стану, здійснювати необхідні актові записи, вносити необхідні записи до Державного реєстру актів цивільного стану громадян, вести його, зберігати архівний фонд, видавати замовникам послуг необхідні документи.

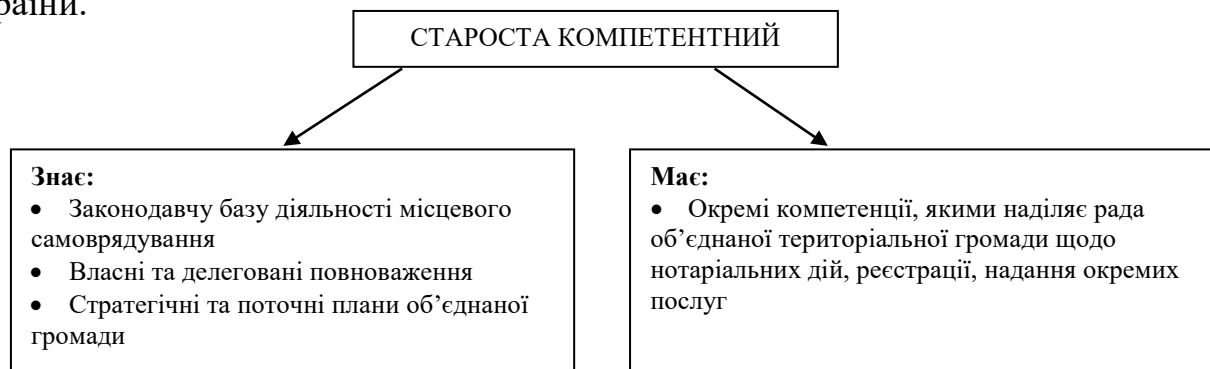
Не виключено, що в контексті розширення повноважень органів місцевого самоврядування в процесі проведення реформи децентралізації відбудеться включення до компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування інших повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану, які зараз залишаються за відділами державної реєстрації актів цивільного стану районних та міських управлінь юстиції.

Що стосується вчинення нотаріальних дій, то до повноважень виконавчих органів сільських рад (посадових осіб місцевого самоврядування) відповідно до ст. 37 Закону України «Про нотаріат» віднесено вчинення наступних нотаріальних дій: вжиття заходів щодо охорони спадкового майна, посвідчення заповітів (крім секретних), видача дублікатів посвідчених ними документів, засвідчення вірності копій (фотокопій) документів та виписок з них, засвідчення справжності підпису на документах, видача свідоцтва на право на спадщину, видачу свідоцтва про право власності на частку у спільному майні подружжя в разі смерті одного з них. При цьому останні дві нотаріальні дії можуть бути вчинені лише уповноваженими посадовими особами місцевого самоврядування, які мають вищу юридичну освіту, досвід роботи в галузі права не менше 3 років, пройшли протягом року стажування у державній нотаріальній конторі або приватного нотаріуса, завершили навчання щодо роботи з Єдиними та державними реєстрами, що функціонують в системі Міністерства юстиції України, та склали іспит зі спадкового права у порядку, встановленому Міністерством юстиції України.

З урахуванням вказаного, до повноважень старост, які будуть обрані для представництва інтересів жителів сіл, може бути віднесено вчинення нотаріальних дій, окрім видачі свідоцтв про право на спадщину та свідоцтв про право власності на частку в спільному майні подружжя у випадку смерті одного з них. Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» виконавчий орган сільської, селищної, міської ради визначено як орган, що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно територіальної

одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної, міської ради. Тому, на старосту можна покласти обов'язки здійснення реєстрації чи зняття з реєстрації місця проживання осіб з внесенням інформації до реєстру територіальної громади та документів, до яких вносяться такі відомості, подальшої передачі відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру, видачі необхідних довідок з цих питань.

Отже, повноваження та посадові обов'язки старости, у порівнянні із наведеними у ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можуть бути розширені в питаннях вчинення нотаріальних дій, державної реєстрації актів цивільного стану громадян та реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання осіб. Для впровадження таких функціональних напрямків діяльності старост рекомендується використовувати у практичній роботі лист роз'яснення Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. До вказаного листа додається алгоритм дій виконавчих органів ради ОТГ у випадку прийняття нею рішення про уповноваження старост на вчинення нотаріальних дій та дій з державної реєстрації цивільного стану громадян. Слідуючи вказаному алгоритму рада ОТГ окрім прийняття рішення про уповноваження старост на виконання повноважень виконавчих органів повинна затвердити Положення про старосту з урахуванням наданих йому повноважень та покладенням відповідних обов'язків на забезпечення виконання вимог законів, покласти на виконавчі органи ради обов'язку організувати робоче місце старості та надання йому необхідного матеріально-технічного забезпечення, направлення старости на навчання, що проводяться територіальними органами Міністерства юстиції України.



## ПОРЯДОК ОБРАННЯ СТАРОСТИ

Обирається староста у порядку, який визначається законом. На теперішній день законом, який регламентує проведення виборів для формування як колегіальних так і одноособових органів місцевого самоврядування являється Закон України «Про місцеві вибори».

Відповідно до ст. 2 вказаного закону вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою

об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (далі - старостинський округ).

Взяти участь у виборах та віддати свій голос за того чи іншого кандидата на посаду старости зможуть громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, належать до відповідної об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади та проживають на території населеного пункту (села або селища), де за рішенням об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади проводяться такі вибори. Приналежність виборця до числа членів відповідної територіальної громади, для представлення інтересів яких і обирається староста, визначається його зареєстрованим місцем проживання внесеним до паспорта громадянина України або тимчасового посвідчення громадянина України для осіб яких нещодавно прийнято до громадянства України та які в день проведення виборів старости не встигли отримати паспортний документ. Громадяни ж України, місце проживання яких зареєстроване на території населеного пункту, включеного до виборчого округу для виборів старости, які не досягли вісімнадцяти років та визнані судом недієздатними позбавляються активного виборчого права на місцевих виборах старости та не підлягають включенню до списків виборців на виборчій дільниці.

Виборці безпосередньо обирають старосту шляхом голосування за кандидатів, висунутих та зареєстрованих виборчими комісіями у встановленому законом порядку (ст. 5 Закону України «Про місцеві вибори»).

Кандидатами на посаду старости можуть бути зареєстровані громадяни України, які досягли вісімнадцяти років, не визнані судом недієздатними, не мають судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, яку не погашено або ж не знято в установленому законом порядку. Будь-яких інших обмежень та цензів для кандидатів на посаду старости законом не визначено.

Для кандидатів на посаду старости не передбачено наявності якоїсь спеціальної освіти або проходження підготовки за напрямком державного чи муніципального управління, наявності практичного досвіду роботи на державній службі або на службі в органах місцевого самоврядування. Навіть вимог до кандидатів щодо належності до числа членів територіальної громади (наявність зареєстрованого місця проживання на території населеного пункту, віднесеного до одномандатного виборчого округу для проведення виборів старости) закон не висуває.

Закон не встановлює обмежень щодо максимального віку кандидатів на посаду старости. Тобто, старостою може бути обрано і громадянина, який досяг граничного віку перебування на державній службі або ж на службі в органах місцевого самоврядування (65 років) на посадах, прийняття на які здійснюється за призначенням за результатами конкурсу або в інший визначений законом спосіб. Відповідно до ч. 7 ст. 14 Закону України «Про місцеві вибори» перші вибори старости признаються радою об'єднаної територіальної громади.

Відтак місцева рада ОТГ має свої рішенням насамперед визначити

населені пункти зі складу ОТГ, у яких обиратимуться старости та призначити перші вибори таких старост. Чинним законодавством не визначено строк, протягом якого місцевою радою ОТГ має бути прийнято рішення про призначення перших виборів старости у визначених нею поселеннях. Тому місцева рада на одному пленарному засіданні має прийняти рішення про визначення населених пунктів, в яких вводитиметься посада старости для представництва інтересів їх жителів та призначити перші вибори старости. У випадку ж, якщо радою населені пункти буде визначено, а з призначенням перших виборів старост матиме місце зволікання, то в такому випадку можна говорити про обмеження жителів населених пунктів, відмінних від адміністративного центру ОТГ, у праві на представлення їх інтересів у виконавчому комітеті ради ОТГ та інших виконавчих органах. Такі дії місцевої ради аж ніяк не сприятимуть зміцненню довіри до неї як до представницького органу ОТГ серед членів тих територіальних громад, які візьмуть участь у добровільному об'єднанні.

До обрання ж старост на перших виборах відповідно до пункту 3 перехідних положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» обов'язки старости у тих селах та селищах, де знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, здійснюються особою, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання. Тобто колишній сільський або селищний голова буде надавати послуги та представляти у виконавчому комітеті інтереси жителів населених пунктів територіальної громади, яка об'єдналася з іншими.

## **ОДИН СТАРОСТА НА ДЕКІЛЬКА НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ**

Ще одним з питань, які виникнуть при введенні посад старости в ОТГ буде можливість представництва старостою інтересів жителів не одного, а декількох населених пунктів. Така необхідність обов'язково виникне у зв'язку з обмеженістю як матеріальних, так і фінансових ресурсів, які ОТГ спроможна буде виділити на утримання старост. Для забезпечення нормальної та ефективної роботи старости як мінімум необхідно буде передбачити кошти на оплату його праці та здійснення інших нарахувань на отримувану ним винагороду. Також ресурсів потребуватимуть витрати за напрямком організації робочого місця старости (облаштування приміщення, оплата послуг електропостачання, телефонного зв'язку, телекомунікаційних послуг тощо).

У випадку введення посади старости у всіх населених пунктах ОТГ з урахуванням вище вказаних витрат сукупні видатки з місцевого бюджету ОТГ на їх утримання разом з видатками на утримання органів місцевого самоврядування в адміністративному центрі ОТГ (сільський, селищний, міський голова, секретар місцевої ради, апарат ради та її виконавчі органи) можуть перевищити сукупні витрати на утримання управлінських апаратів територіальних громад до їхнього об'єднання. Такий стан речей суперечитиме самій суті реформи місцевого самоврядування, не сприятиме вивільненню

сукупних матеріальних та фінансових ресурсів ОТГ та унеможливить досягнення поставлених цілей щодо покращення благоустрою, розвитку інфраструктури, підвищення рівня адміністративних та соціальних послуг у територіальній громаді.

Тому правильним та стратегічно виваженим буде рішення місцевої ради про введення посади старости для представництва інтересів та обслуговування жителів декількох сіл, селищ.

На практиці місцевими радами ОТГ приймаються рішення про введення посад старост для представництва інтересів жителів саме тих сіл та селищ, які входили до територіальної громади, об'єднаної з іншими. Тобто фактично старости обиратимуться саме жителями населених пунктів, якими до об'єднання обиралися сільські або селищні голови колишніх територіальних громад.

І хоча приписами Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори» передбачено можливість обрання старости для представництва інтересів жителів села, селища (тобто одного населеного пункту), запровадження однієї посади старости на декілька сіл, селищ задля недопущення випадків непередставлення інтересів жителів у виконавчому комітеті та перед органами ради ОТГ в цілому схвалено Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Так, у своїй відповіді на звернення Центральної виборчої комісії щодо можливості обрання одного старости виборцями декількох населених пунктів ОТГ на підставі відповідного рішення місцевої ради Комітет зазначив, що старосту було включено до системи місцевого самоврядування з метою створення умов для належного представлення інтересів жителів у вирішенні питань місцевого значення, участі у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, задоволення соціальних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг. Тому з метою недопущення порушення принципу рівності прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, серед населених пунктів ОТГ не може бути таких, жителі яких будуть позбавлені можливості скористатися своїм правом на обрання старости для належного представлення їхніх інтересів у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради ОТГ. Тому місцева рада, виходячи з власних організаційних, фінансових та матеріальних можливостей, своїм рішенням визначає кількість старост, які будуть обрані в об'єднаній територіальній громаді та відповідні території об'єднаної територіальної громади, на якій старости будуть реалізовувати свої права та виконувати обов'язки.

За результатами обговорення питання на засіданні Комітету рекомендовано здійснити уточнення положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з метою забезпечення їх однозначності тлумачення та практичного застосування в питаннях можливості обрання одного старости виборцями декількох населених пунктів. 11 березня 2017 року у офіційній газеті Верховної Ради "Голос України" опубліковано Закон України



«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» (законопроект № 4742 ). Таким чином цей Закон вже діє, так як у прикінцевих положеннях зазначено "Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування". Як відомо, закон більш чітко визначає статус старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності тощо. Зокрема, в чинне законодавство вводиться поняття «старостинський округ» - одне або декілька сіл (селищ) на території об'єднаної громади, інтереси жителів яких представляє староста. Цим запроваджується повсюдність інституту старост в межах об'єднаної територіальної громади, що є гарантією захисту прав та інтересів жителів всіх сіл та селищ. Нагадаємо, Президент України підписав цей закон 9 березня 2017 року.

### **КРОК 3. СФОРМУВАТИ ВЛАСНИЙ ПЛАН ДІЙ**

*Автори: Сергій Серьогін, Олена Тертишна, Наталія Липовська*

*Перші дії новообраного старости громади повинні продемонструвати його професійність, впевненість, стратегічне бачення та активну державницьку позицію щодо розвитку села чи селища, націленість на застосування сучасних стандартів, методів та інструментів розвитку території, запропонувати такі заходи для жителів села чи селища, щоб кожен міг зробити внесок у спільну справу, відчутти свою причетність до питань становлення та розвитку громади. Це стане для жителів громади поштовхом до спільного переосмислення місії і пріоритетів громади як спільноти жителів і зорієнтує їх на ефективну співпрацю та досягнення поставлених цілей.*

#### **Розвиток громади - це:**

- ✓ динамічний процес, який дає змогу використати можливості, що їх постійно привносять нові виклики сучасності;
- ✓ збалансоване поєднання точно визначених функцій, оптимальної структури роботи для їх реалізації, чітких стандартів і процедур діяльності та здатності їх реалізувати, що вимагає відповідного професійного рівня старости як посадової особи місцевого самоврядування.

#### **Засади успіху старости:**

- ✓ сприймати жителів громади як основний капітал і найвищу цінність, як той ресурс громади, без належного мотивування і розвитку якого жодні сучасні технологи та інструменти не принесуть бажаного результату;
- ✓ керувати за справді сучасними стандартами – поєднати сотні й тисячі порад і рекомендацій фахівців, власний досвід та досвід успішних країн світу в одну єдину систему, пов'язати їх цілями, строками і ресурсами;

- ✓ пов'язати стратегічне планування розвитку громади і бюджет, адже це основа у досягненні поставлених цілей;
- ✓ зуміти раціонально використати ініціативу жителів як механізм реалізації владних повноважень;
- ✓ наскрізної уваги потребує налагодження ефективних комунікацій — зовнішніх, які визначають відкритість громади, та внутрішніх, які є запорукою достатньої поінформованості людей та сприятливого соціально-психологічного клімату в населених пунктах;
- ✓ необхідно навчитися говорити зрозумілою мовою з кожним, доносити свої думки та здобувати підтримку — це те, без чого неможливо уявити сьогодні ефективне управління місцевим розвитком.

Шлях до ефективної моделі розвитку села чи селища, громади в цілому лежить через кардинальне переосмислення повноважень і відповідальності старости у цьому процесі. Треба розуміти, що успішна робота старости залежить не стільки від додержання формальних інструкцій та володіння академічними знаннями, скільки від наявності стратегічного бачення у нього як лідера громади шляхів розвитку території, дипломатичної гнучкості у пошуку розв'язання складних завдань, відкритості до змін та готовності щоденно навчатися.

Одне безсумнівно – без рішучої модернізації механізму управління територією, без впровадження кардинальних, болісних і вкрай непопулярних, але конче необхідних реформ, громада не зможе стати справді спроможною.

## **ПЕРШОЧЕРГОВІ ДІЇ НОВООБРАНОГО СТАРОСТИ ГРОМАДИ:**

### **1**

#### **Після проведення виборів:**

- ✓ необхідно зустрітися з головою громади для обговорення заходів щодо соціально-економічного розвитку території та реалізації рішень, спрямованих на розв'язання проблем села, селища.

### **2**

#### **Для врахування запитів жителів в плані соціально-економічного розвитку громади необхідно:**

- ✓ провести робочі зустрічі із керівниками усіх бюджетних закладів, установ та організацій щодо пріоритетних питань розвитку населених пунктів громади;
- ✓ переконатися у здатності активу території відстоювати та реалізувати заходи, вносите реалістичні пропозиції до плану соціально-економічного розвитку громади на предмет включення питань, порушених при зустрічах.

### 3

**Необхідно ознайомитись з такими основними нормативно-правовими програмними документами громади:**

- ✓ положення про старосту громади;
- ✓ регламент;
- ✓ статут;

*а також тими, що визначають діяльність у відповідних сферах:*

- ✓ освіта,
- ✓ охорона здоров'я,
- ✓ соціальний захист населення тощо

*з метою визначення ролі старости у виконанні функціональних завдань виконавчого комітету ради на відповідній території.*

### 4

**Ознайомитись з інформаційно-аналітичними та звітними матеріалами щодо стану справ в громаді:**

- ✓ виконання програми соціально-економічного розвитку та стратегічного плану діяльності;
- ✓ виконання паспортів бюджетних програм;
- ✓ фактичної наявності та стану майна згідно з останнім актом інвентаризації;
- ✓ матеріали ревізій та перевірок фінансово-господарської діяльності;
- ✓ матеріалами нарад щодо розвитку громади тощо.

### 5

**Ознайомитись з юридичним статусом та станом приміщень на підпорядкованій території, особливо приміщенням, де має працювати староста:**

- ✓ договір оренди, якщо приміщення не знаходиться у власності органу влади;
- ✓ план-схема приміщень;
- ✓ наявна інфраструктура (транспорт, комунікації, охорона приміщень, пожежна безпека, умови для роботи персоналу тощо);

### 6

**Провести за можливості загальні збори села чи селища:**

- ✓ узагальнити запити жителів для формування Програми діяльності старости громади на поточний рік та на перспективу скликання ради.

### 7

**Ініціювати підготовку рішень ( розпоряджень) голови виконавчого комітету ради громади, які регламентують роботу старости:**

- ✓ про вступ на посаду старости;
- ✓ про прийняття присяги посадової особи місцевого самоврядування;
- ✓ про затвердження посадової інструкції;
- ✓ про делегування повноважень ( у разі потреби);

- ✓ про внесення змін до положення про старосту ( у разі потреби);
- ✓ про утворення (у разі потреби) громадської ради розвитку села, селища.

**Ознайомитися з пріоритетами у сфері управління розвитком відповідної території громади та структурою виконавчого комітету:**

- ✓ які структурні підрозділи створені,
- ✓ які підприємства, установи та організації належать до сфери управління виконкому та функціонують на території села, селища;

## 9

**Проаналізувати:**

- ✓ розроблені виконкомом проекта організаційно-правових актів на предмет розвитку території, від якої обраний староста;
- ✓ визначити необхідність внесення змін щодо планів соціально-економічного розвитку у сфері повноважень виконкому ради громади.

## 10

**Для опрацювання складних стратегічних питань розвитку території провести:**

- ✓ відповідну консультативну роботу з депутатами ради;
- ✓ ініціювати перед головою ради громади доцільність утворення робочих груп щодо узгодження плану дій старости громади із залученням депутатського корпусу та працівників виконкому: участь депутатів та працівників виконкому у робочих групах щодо опрацювання плану дій старости є можливістю:
- ✓ підвищити професійний рівень,
- ✓ налагодити координацію дій,
- ✓ дізнатися про кращі приклади щодо розв'язання аналогічних проблем.

І найголовніше – пропозиції будуть якісними та враховуватимуть думку різних заінтересованих сторін та суспільних груп.

## 11

**Залучити заінтересовані сторони, у тому числі громадськість, до процесу підготовки Програми діяльності старости:**

- ✓ шляхом організації різноманітних консультацій (мета – розуміння намірів старости громади і формування суспільної довіри до роботи старости, врахування при підготовці рішень інтересів різних суспільних груп).

## 12

**Передбачити у плані роботи старости консультації з громадськістю. Для успішних консультацій з громадськістю слід:**

- ✓ розробити план проведення консультацій з конкретними термінами та відповідальними за змістовну та організаційну підготовку цих заходів, який може бути розділом згаданої річної Програми діяльності старости;
- ✓ розмістити інформацію на офіційному веб-сайті громади; у випадку відсутності веб-сайту – ініціювати його розробку;

- ✓ визначити спільно з головою громади теми для обговорення; визначити цілі консультацій;
- ✓ визначити основні групи інтересів;
- ✓ підготувати консультаційні документи;
- ✓ протягом усього періоду проведення консультацій підтримувати контакти із ЗМІ;

### 13

#### **Вивчити та використовувати кращі практики:**

- ✓ Європейського Союзу для успішного розв'язання проблем у сфері місцевого розвитку;
- ✓ вітчизняний досвід та кращі практики роботи старост громад.

### 14

#### **Для максимально швидкого і ефективного початку роботи старости:**

- ✓ слід невідкладно розробити Програму діяльності старости громади на поточний рік та затвердити його на засіданні виконкому з відповідним розглядом на сесії ради громади;

### 15

#### **Спланувати та оприлюднити графік роботи старости, виходячи з графіку проведення засідань виконкому та сесій ради громади**

- ✓ особисто брати участь у засіданнях виконкому та сесіях ради;
- ✓ активно використовувати право внесення пропозицій щодо реалізації плану соціально-економічного розвитку громади та підпорядкованих населених пунктів;

### 16

#### **Забезпечувати належну організацію виконання рішень ради та розпоряджень голови виконавчого комітету з дотримання встановлених строків виконання відповідних завдань.**

### 17

**Уникати будь-яких дій, які можуть бути розцінені як використання службового становища у власних інтересах або можуть негативно вплинути на репутацію старости як керівника.**

### 18

**Регулярно організовувати заходи, спрямовані на формування знань, морально-психологічних установок щодо неприпустимості вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із управлінською діяльністю.**

### 19

**Забезпечити прозорість у діяльності старости громади, запровадивши або удосконаливши процедури:**

- ✓ оприлюднення проектів нормативно-правових актів ради та виконкому на підпорядкованій території,
- ✓ прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального характеру;
- ✓ вільного доступу до інформації публічного та довідкового характеру;
- ✓ розгляду звернень громадян до органу місцевого самоврядування

## 20

**Забезпечити проведення моніторингу коментарів у ЗМІ, у тому числі електронних, щодо діяльності виконкому громади, членом якого є староста, а також вироблення на цій основі пропозицій щодо покращення іміджу виконавчого комітету громади:**

- ✓ у разі необхідності ініціювати розроблення необхідних програмно-планових документів, що стосуються сфери управління органу влади, або внесення змін до них;
- ✓ відповідно до чинних загальних програмно-планових документів та тих, що стосуються сфери управління громади, визначати пріоритети діяльності органу на наступний рік.

## 21

**Дотримуватися чіткого виконання затвердженої Програми діяльності старости та щоквартально звітувати про стан її виконання:**

- ✓ щороку проводити громадські слухання щодо результатів виконання Програми діяльності старости;
- ✓ спільно з громадськістю та виконавчим комітетом формувати пріоритети роботи на наступний рік.

## **ПРОЕКТ ПРОГРАМИ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ ГРОМАДИ**

- ✓ на основі проведених консультацій та аналізу пріоритетів соціально-економічного розвитку території складається перелік завдань до кінця року, у якому відбулися вибори старост або на майбутній, якщо вибори відбулися у кінці попереднього року;
- ✓ здійснюється аналіз наявних можливостей та потенціалу території (ресурсний, технічний, людський, фінансовий, інший) та пропонуються конкретні заходи щодо розв'язання пріоритетних завдань та проблемних питань розвитку територіальної спільноти;
- ✓ визначаються строки виконання заходів, виконавців, джерела фінансування та орієнтовні обсяги фінансових ресурсів для вирішення проблемних та пріоритетних питань розвитку території;
- ✓ визначаються очікувані результати виконання по кожному із заходів Програм (у короткостроковому та довгостроковому аспектах);
- ✓ робляться висновки щодо можливостей та загроз успіху реалізації заходів Програм;

**Зверніть увагу, що програма діяльності старости:**

- ✓ розробляється та затверджується щороку;
- ✓ базується на стратегічному плані та програмі соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади;
- ✓ підлягає оприлюдненню у засобах масової інформації;
- ✓ староста щороку звітує на виконкомі та перед громадськістю села (селища) про результати виконання Програми.

**Перелік завдань і заходів Програми діяльності старости села (селища) \_\_\_\_\_ сільської ради громади  
на 2016-2017 рр.\***

<b>№</b>	<b>Назва напрямку діяльності (пріоритетні завдання)</b>	<b>Перелік заходів Програ- ми</b>	<b>Строки викона- ння заходу</b>	<b>Вико- навці</b>	<b>Джере- ла фі- нансу- вання</b>	<b>Орієнтовні обсяги фінансових ресурсів, тис. грн, у тому числі за роками</b>	<b>Очікувані результата- ти</b>
1.	Підготовка документів, що подаються до органів місцевого самоврядування						
2.	Внесення пропозицій щодо бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села (селища);						
3.	Внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської (селищної, міської) ради з питань діяльності на території відповідного села (селища) виконавчих органів сільської (селищної, міської) ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб						
4.	Погодження проектів рішень сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади, що стосуються майна громади, розташованого на її території						
5.	Моніторинг за станом довкілля, об'єктів інфраструктури, громадського правопорядку						



6.	Моніторинг за дотриманням прав і законних інтересів жителів села (селища) у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації права на працю, медичну допомогу;						
7.	Участь у пленарних засіданнях сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади, з правом дорадчого голосу, а також у засіданнях постійних комісій ради						
8.	Участь у засіданні сільської (селищної, міської) виконкому ради об'єднаної територіальної громади						
9.	Взаємодія з громадськими об'єднаннями, які діють на території територіальної громади, а також іншими суб'єктами та інституціями;						
10.	Інші напрями роботи, що виконуються за дорученням голови ради та її виконавчого комітету						

\*Програма розробляється і затверджується щороку, враховує програму соціально-економічного розвитку та план Стратегічного розвитку громади.

\*Програма підлягає оприлюдненню у ЗМІ

\*Староста щороку звітує на виконкомі та перед громад кістю села, селища щодо виконання програм

## КРОК 4. ОПРАЦЮВАТИ СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД У ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ

Автори: Юрій Шаров, Ірина Чикаренко

Стратегічні питання мають складати основний зміст діяльності сільського, селищного, міського голови, інших лідерів громад (депутатів, старост, громадських активістів).

Стратегія – це наше уявлення про майбутнє (модель майбутнього) і шляхи (програма) переходу до нього. Реально наше уявлення про майбутнє відображається деревом цілей (впорядковане розміщення цілей за рівнями від глобальних масштабних цілей до конкретних операційних), а програма переходу до майбутнього реалізується проектами реалізації встановлених цілей.

Староста має вміти переконати громаду на користь розробки стратегії. Ураховуючи, що староста є лідером територіальної спільноти, який дбає про розвиток території та громади, стратегії та проекти у їх взаємозв'язку є основоположними інструментами, що змістовно зумовлюють діяльність старости і створюють логічну базу для опрацювання програми дій старости.

Стратегія забезпечує комплексність, системність у виборі пріоритетів розвитку всієї громади і є логічною основою для подальшої розробки проектів стратегічного розвитку.

### Лідери громади та стратегічні ініціативи

✓ **Стратегія** – це визначення «правильних речей», програма дій керівництва громади, без якої воно не може бути успішним

✓ Діє **«принцип першого керівника»**: розробка та реалізація стратегії – це відповідальність голови ради

✓ **Стратегічні компетентності** лідерів громади – критичний ресурс її розвитку

✓ Саме стратегічні ініціативи пропонуються виборцям

✓ Саме за стратегічні досягнення, за втілені проекти звітує керівник перед людьми та Радою.

### Які переваги надає стратегія розвитку території та громади?

✓ Завчасне передбачення майбутніх можливостей і необхідних змін

✓ Усвідомлення конкурентних переваг території та пошук шляхів залучення коштів та інвесторів

✓ Визначення пріоритетів для розподілу обмежених ресурсів громади

✓ Можливість отримання підприємцями орієнтирів для розвитку бізнесу й завчасного узгодження інтересів підприємців, громадян та влади

**Розробка стратегії передбачає виконання таких фаз і етапів:**

- ✓ А. Підготовча фаза
- ✓ Б. Фаза розробки стратегії:
  - Етап 1 – Аналіз вихідної ситуації (діагностика)
  - Етап 2 – Формування системи цільових орієнтирів
  - Етап 3 – Формування комплексу засобів реалізації стратегічних цілей (портфеля проектів)
- ✓ В. Фаза реалізації та моніторингу стратегії



Рис. 4.1. Узагальнена модель процесу стратегічного планування

### Які роботи виконуються на підготовчій фазі?

Формування робочої групи, завданням якої є розроблення стратегії з урахуванням інтересів зацікавлених сторін.

### Три підходи до формування складу робочої групи:

✓ **Адміністративний підхід** передбачає формування робочої групи із складу персоналу органу управління, залучення представників громади й бізнесу, але без залучення зовнішніх експертів. Перевагами підходу є висока обізнаність фахівців у місцевих проблемах. Але важливими недоліками є недостатня незалежність оцінок ситуації, високий вплив «корпоративних» факторів та керівництва на стратегічні рішення.

✓ **Експертний підхід** передбачає розробку стратегії зовнішніми експертами. Перевагами його є професійне володіння підходами, техніками та інструментами стратегічного планування, висока незалежність оцінок. Але ключовим недоліком є недостатня обізнаність у місцевих справах.

✓ **Змішаний підхід** є найбільш компромісним і поєднує переваги двох перших підходів. Він передбачає формування робочих груп з персоналу органу управління, залучення представників громади й бізнесу та їх спільну діяльність під керуванням зовнішніх експертів.

Підхід	Склад РГ	+++	---
<b>Адміністративний</b>	персонал ОМС + бізнес + громадськість (без експертів)	а: добре знання місцевих проблем	залежність від думки керівництва
<b>Експертний</b>	зовнішні експерти (із "точковим" залученням персоналу ОМС)	б: професійне володіння методологією стратегічного планування в: висока незалежність	недостатня обізнаність у місцевих справах
<b>Змішаний</b>	персонал ОМС + бізнес + громадськість під керівництвом зовнішніх експертів	а + б + в	
		<b>Змішаний підхід із залученням зовнішніх експертів є найбільш конструктивним</b>	

Рис. 4.2. Підходи до формування складу робочої групи

**Навіщо потрібно забезпечення залучення громадськості до процесу розробки стратегії?**

Метою цього є формування загальної платформи співробітництва громадськості, бізнесу і влади, розширення інформаційної бази виявлення проблем, полегшення процесу досягнення стратегічних цілей.

**Залучення громадськості** може бути здійснене через:

- ✓ опитування населення
- ✓ фокус-групи
- ✓ громадські слухання
- ✓ тощо

Бажано поширення друкованої інформації та інформування через ЗМІ.

## **Які роботи виконуються на фазі розробки стратегії: етап аналізу вихідної ситуації?**

- ✓ Виявити найбільш нагальні проблеми існуючої ситуації
- ✓ З'ясувати конкурентні переваги території, фактори її інвестиційної привабливості
- ✓ Визначити ресурсні можливості території

## **Якими інструментами може користуватися староста та його команда у процесі аналізу ситуації?**

- ✓ **А-В-С-аналіз:** метод впорядкування інформації шляхом аналізу стратегічних передумов (все, що в істотній мірі впливає або буде впливати на розвиток території)
- ✓ **SWOT-аналіз:** спосіб систематизації аналітичної інформації в аспектах визначення зовнішніх можливостей-загроз і сильних-слабких сторін території та громади
- ✓ **Бенчмаркінг** – порівняння з передовими аналогами з метою запозичення передових практик та досвіду
- ✓ **Соціологічні дослідження** (опитування населення, фокус-групи)
- ✓ **Аналітична інформація** органів управління територією
- ✓ **Статистична інформація**, за допомогою якої може бути здійснене прогнозування важливіших напрямів розвитку громади и території

## **Яку інформацію треба аналізувати?**

- ✓ Природний потенціал і проблематика стану довкілля
- ✓ Фінансовий потенціал розвитку
- ✓ Трудовий потенціал і демографічні тенденції, ринок праці та зайнятість, якість робочої сили
- ✓ Потенціал співробітництва громад
- ✓ Економіко-господарський комплекс: стан, протиріччя й тенденції розвитку, ефективність використання ресурсів території
- ✓ Ринкова інфраструктура території, тенденції розвитку підприємництва, конкурентне середовище
- ✓ Соціально-політичний розвиток, стан і тенденцій розвитку територіальної громади як спільноти
- ✓ Інженерна, транспортна, інформаційна інфраструктура території
- ✓ Потенціал використання комунальної власності, земельних ресурсів
- ✓ Освітній, науково-технічний та інноваційно-технологічний потенціал
- ✓ Показники рівня та якості життя населення, нові та перспективні потреби

## **У процесі аналізу членами робочої групи здійснюється:**

- ✓ опрацювання інформації
- ✓ спільне обговорення (мозкові штурми)
- ✓ індивідуальне та спільне рейтингування проблем
- ✓ аналіз результатів прогнозів
- ✓ підготовка аналітичних матеріалів
- ✓ визначення проблем, що мають стратегічне значення для розвитку території
- ✓ визначення конкурентних переваг (то, чого немає у сусідніх територіях, або що проявляється там у меншому ступеню)
- ✓ вивчення зовнішніх можливостей

## **Які роботи виконуються на фазі розробки стратегії: етап формування глобальних цільових орієнтирів і системи цілей?**

- ✓ Уточнення місії розвитку території та громади
- ✓ Визначення стратегічного бачення розвитку території
- ✓ Формування пріоритетів розвитку
- ✓ Формування системи стратегічних і операційних цілей

**Місія** – основні завдання і провідні функції, виконувані територією у народногосподарському комплексі, у задоволенні суспільних потреб.

**Стратегічне бачення розвитку території** – уявлення (ідеальна модель) щодо бажаного стану території та громади у достатньо віддаленій перспективі (10-15 років). Тобто для реалізації стратегічного бачення треба виконати 2-3 п'ятирічних стратегії, які можуть бути спрямовані на розв'язання різних комплексів проблем.

**Стратегічні пріоритети** – це цільові масштабні стратегічні напрями, глобальні програми розвитку території у межах обраної стратегії. Стратегічних пріоритетів не може бути багато: за кількістю рекомендується визначати 5 +/- 2 стратегічних пріоритетів, хоча для невеликих територій може бути визначено й 1-3 пріоритети.

**Стратегічне бачення та стратегічні пріоритети** повинні бути гармонізовані (узгоджені) зі стратегіями більш високого рівня (розвитку району, області, суміжного великого міста, країни у цілому).

**Стратегічні цілі:** для подальшої побудови дерева цілей кожен стратегічний пріоритет декомпозиується (розкладається) у стратегічні цілі. В окремих випадках може бути декілька рівнів стратегічних цілей. Стратегічні цілі декомпозиуються до операційних цілей, які визначаються на період менший, ніж часовий горизонт стратеги, а критерієм отримання операційних цілей є їх

повна відповідність SMART-вимогам (конкретність, вимірюваність, узгодженість, реалістичність, прив'язаність до часу). Операційна ціль реалізується проектом (або декількома проектами).

**Які роботи виконуються на фазі розробки стратегії: етап формування комплексу засобів реалізації цілей (портфелю проектів)?**

**Проект** – це комплекс робіт, впорядкованих за ієрархією та послідовністю виконання, реалізація яких здійснюється у межах визначених часових і ресурсних обмежень та приводить до отримання продукту проекту й заздалегідь узгоджених результатів, що мають суспільну цінність

**Програма** – сукупність проектів, пов'язаних єдиною метою та змістом (наприклад, в межах одного стратегічного пріоритету)

**Портфель проектів стратегії** – повний набір проектів і програм стратегії

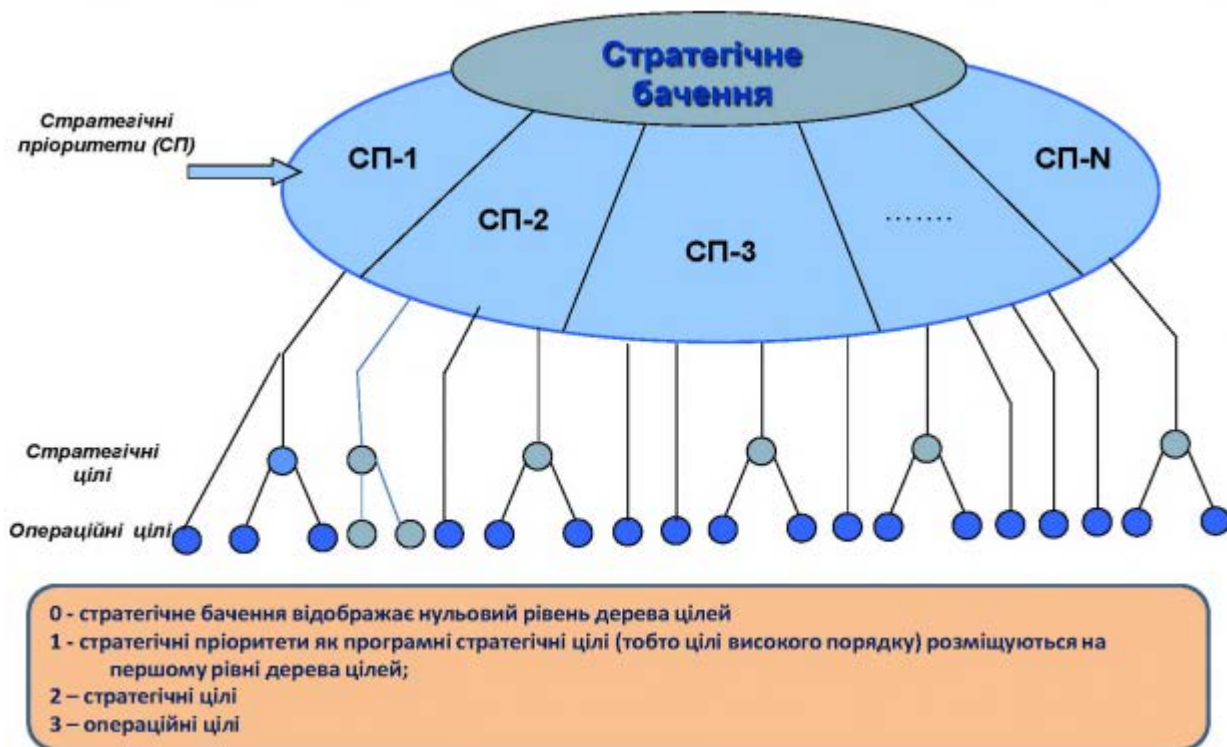


Рис. 4.3. Дерево цілей розвитку громади

**Яким чином «народжується» перелік проектів стратеги?**

Проекти формуються на підставі операційних цілей, визначених в дереві цілей. Тому назви проектів тісно пов'язані з визначеними операційними цілями. Для реалізації кожної операційної цілі може бути розроблено один або декілька проектів. За необхідністю проекти можуть інтегруватися в програми

## **КРОК 5. ВЗЯТИ НА ОЗБРОЄННЯ ПРОЕКТНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ**

*Автори: Юрій Шаров, Олена Гладка*

*Стратегії та проекти в управлінні розвитком громад змістовно поєднані й не повинні розглядатися окремо одне від одного. Кожен проект має бути складовою частиною стратегії розвитку громади, унаслідок чого план дій стратегії можна розглядати як сукупність проектів, за допомогою яких реалізуються обрані громадою пріоритети розвитку.*

*Враховуючи, що староста є лідером територіальної спільноти, який дбає про розвиток території та громади, стратегії та проекти у їх взаємозв'язку є основоположними інструментами, що змістовно зумовлюють діяльність старости і створюють логічну базу для опрацювання програми дій старости.*

*Відповідно до Постанови КМУ від 16 березня 2016 р. N 200 на сьогодні ще допускається спрямування субвенції на фінансування проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади*

*Проте це ситуація тимчасова і пов'язана лише з відсутністю розроблених стратегій в об'єднаних територіальних громадах.*

**Чи може бути застосований проектний підхід для реалізації форм співробітництва громад, передбачених Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06 2014, № 1508-VII?**

Так, проектний підхід може бути застосований в реалізації таких визначених Законом форм співробітництва громад:

- ✓ спільні проекти
- ✓ утворення спільних інфраструктурних об'єктів
- ✓ утворення спільного органу управління

Крім того, об'єднання та співробітництво громад відкривають широкі можливості запровадження проектів нетрадиційних типів – спільних, парасолькових, інституційних, касетних, а також проектів створення кластерів, технологічних парків, бізнес-інкубаторів тощо.

**Спільні проекти** – комплекс робіт, об'єднаних спільною для громад-учасниць проекту метою і спільним використанням продукту проекту; реалізуються за спільні кошти учасників проекту (бюджетні та з інших незаборонених джерел); при цьому ОМС в межах закону можуть створювати консорціуми (тимчасові статутні об'єднання) з іншими ОМС.



**Парасолькові проекти** – проекти, що здійснюються на території присутності великої бізнес-компанії, тобто стосуються фактичних та потенційних працівників даної компанії; співфінансуються бізнес-компанією й місцевими бюджетами.

**Інституційні проекти** – проекти, продуктом яких є спільний орган управління й комплект документально оформлених регламентів його функціонування, а також (за необхідністю) – локальних нормативних актів, що базуються на положеннях чинної нормативно-правової бази, зокрема в частині врегулювання договірних відносин.

**Касетні проекти** – проекти, що реалізуються на основі єдиного продукту проекту, що формує «касету» споріднених проектів, та єдиного плану паралельного впровадження проектів «касети» на суміжних територіях, тобто представляють собою «тиражування» кращих практик місцевого самоврядування за результатами вже запроваджених успішних проектів; формуються за спільною ініціативою громад та відповідного органу влади (зокрема, через обласну Агенцію регіонального розвитку); співфінансуються громадами-учасниками касетного проекту із залученням коштів обласних програм розвитку місцевого самоврядування, ДФРР, коштів інфраструктурної субвенції, інших фондів та грантів.

**Кластер** – добровільне територіально-галузеве договірне об'єднання підприємств та організацій, споріднених або взаємодоповнюючих одне одного (за ознаками процесу виробництва, продукту, ринків, інноваційної або конкурентної поведінки); до складу кластеру можуть входити наукові, освітні та інші організації соціальної інфраструктури території, громадські організації та органи місцевої влади (наприклад, до складу агропромислового кластеру можуть входити: підприємства, залучені до організації сільськогосподарських робіт, проведення агро-досліджень, механізації, переробки сировини, виробництва продукції, її продажу, навчання персоналу тощо); у результаті об'єднання посилюються конкурентні переваги учасників кластеру за рахунок ефекту спільної діяльності, зміцнюються партнерські взаємовідносини у трикутнику «влада-бізнес-громада».

**Технологічний парк (технопарк)** – інноваційний комплекс, створений за договором про спільну діяльність без статусу юридичної особи та без об'єднання вкладів, що поєднує науковий, виробничий, кадровий потенціал з метою продукування й впровадження високоефективних видів техніки, технології, матеріалів та продуктів нових поколінь.

### **Яким чином можна впорядкувати різноманітність проектів громад?**

Проекти громад можна впорядкувати за: змістом, спрямованістю та вимірюваністю результатів, які відрізняються необхідною глибиною техніко-економічного обґрунтування й підходами до визначення та характеристики результатів.

Для використання в стратегії розвитку громади доцільно виокремити групи інвестиційних та соціально-управлінських проектів.

**Інвестиційні проекти** – в результаті реалізації яких створюються матеріальні об'єкти і які для свого фінансування вимагають капітальних інвестицій, для отримання яких у більшості випадків потрібно написання бізнес-плану проекту (зокрема, у випадку залучення приватного інвестора). До таких проектів у публічному управлінні можна віднести інфраструктурні, будівельні, техніко-технологічні, проекти енергозбереження та альтернативної енергетики, екологічно-технологічні проекти.

**Соціально-управлінські проекти** не вимагають капітального інвестування, а за їх результатами створюються, переважно, нематеріальні об'єкти чи інші суспільні блага. Це, зокрема, проекти: соціальні та соціально-культурні, економічні, освітньо-просвітницькі, організаційно-управлінські (системно-координаційні), інформаційно-технологічні, інші.

### **Чи є відчутна різниця у формуванні концепції проектів різних груп?**

**Концепція проекту** формується для обох груп проектів за приблизно однаковим змістом:

- ✓ назва й мета проекту (формулюються наприкінці написання концепції)
- ✓ стислий опис проблеми проекту з урахуванням інтересів заінтересованих сторін (стейкхолдерів): виділяються найбільш значущі стейкхолдери та ключові бенефіціари (отримувачі вигод) з урахуванням планованого масштабу реалізації проекту (територій, на які впливатиме проект
  - ✓ інноваційна ідея (бізнес-ідея): якими засобами розв'язуватиметься проблема
  - ✓ аналіз і оцінювання альтернатив її реалізації, вибір найбільш привабливої (опорної) альтернативи
  - ✓ продукт проекту: що буде отримано на «виході» проекту – деякий об'єкт реального світу, який може бути матеріальним чи нематеріальним (споруда, технічна система, система управління, бізнес-процес надання послуги, реалізований захід)
  - ✓ очікувані результати проекту: зміни у середовищі реалізації проекту – «зменшено (збільшено) на...», «покращено...», «отримано...», «створено...» і т.п.
- ✓ ризики проекту (у т.ч. передумови, перешкоди, бар'єри), можливості запобігання ризикам і орієнтовні витрати на це
  - ✓ орієнтовна вартість проекту та потенційні джерела фінансування
  - ✓ необхідні матеріальні, техніко-технологічні, інформаційно-технологічні ресурси (будівлі, споруди, земля, обладнання, інформаційні системи тощо)
  - ✓ орієнтовна тривалість проекту (терміни початку та закінчення)

✓ готовність проекту до реалізації (наявність потреби у передпроектних дослідженнях, техніко-економічному обґрунтуванні, експертизах, розробці технічної документації, інших заходах, що потребують часу й грошових ресурсів).

**!** *Погрішність даних на етапі розробки концепції проекту може скласти 40-50%*

### **Яку інформацію бажано представити при описі проблеми?**

Опис та соціально-економічний аналіз проблеми, на розв'язання якої спрямовано проект, має містити таку інформацію:

- ✓ стисла інформація про адміністративно-територіальну одиницю (АТО), опис існуючих потреб і проблем
- ✓ детальне визначення проблематики майбутнього проекту
- ✓ соціальний та економічний аспекти вирішення проблеми у проектний спосіб
- ✓ визначення цільових груп проекту та обґрунтування спрямованості результатів проекту на визначені цільові групи
- ✓ підтвердження або спростування наявності існування в АТО чітко визначеного перспективного бачення щодо розвитку сфери діяльності, яка є змістом проекту (додати витяги з відповідних документів)
- ✓ відповідність проекту змісту загальної стратегії розвитку території

### **Як коректно сформулювати мету проекту?**

**Мета проекту** – описова модель майбутнього продукту проекту, умов, обмежень та вимог проекту, виконання яких забезпечує задоволеність учасників проекту. Мета проекту породжує (зумовлює) назву проекту. Логічна структура формулювання мети проекту містить три складових:

- ✓ **Складова 1** – вид діяльності, яку планується реалізувати за допомогою проекту для отримання продукту проекту (наприклад, для існуючих об'єктів: модернізація, реконструкція, реінжиніринг, впровадження, сертифікація, об'єднання, злиття, поглинання, санація...; для створюваних об'єктів: створення, розробка, запуск у виробництво, побудова, формування)
- ✓ **Складова 2** – продукт проекту
- ✓ **Складова 3** – плановані обмеження за часом і вартістю, критичні вимоги до якості (за наявністю), ключові особливості реалізації (факультативно)

**Чи потребують проекти виокремлених груп різних підходів для обґрунтування своєї життєздатності?**

Для більшості проектів соціально-управлінського типу, які не потребують капітального інвестування, основні параметри виконання та результату можуть бути визначені у ході формування концепції проекту та під час процесу планування. Для інвестиційних проектів необхідним у більшості випадків є проведення поглибленого техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) проекту, розробки проектно-конструкторської (технічної) документації.

**Техніко-економічне обґрунтування інвестиційних проектів** здійснюється на основі проектного аналізу, якій містить такі аспекти:

- ✓ технічний
- ✓ екологічний
- ✓ комерційний
- ✓ фінансовий
- ✓ економічний
- ✓ соціальний
- ✓ інституційний
- ✓ аналіз ризиків за всіма аспектами

**Погрішність даних на етапі ТЕО доводиться до рівня 20-30%.**

**Чи є відмінності у плануванні різних груп проектів громад?**

Планування здійснюється для всіх типів проектів, але для інвестиційних проектів воно проводиться більш детально й поглиблене:

- ✓ На першому кроці планування здійснюється структуризація проекту, у ході якої формуються визначені проектними технологіями ієрархічні структури
- ✓ Далі складаються графіки виконання проекту (календарні, а за необхідністю – мережеві)
- ✓ Завершується процес планування складанням бюджету проекту

Всі роботи з розробки проекту виконує команда управління проектом на чолі з керівником.

**! Рівень погрішності даних за результатами планування доводиться до +/- 10%**

**З яких джерел можна фінансувати проекти стратегічного розвитку?**

Залучення коштів на розвиток можливе за допомогою процедури **фандрайзингу**, метою якого є пошук коштів (грантів) для реалізації соціально-значущих проектів

**Джерела залучення коштів** на проекти місцевого розвитку

- ✓ кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР)
- ✓ субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їхньої інфраструктури

- ✓ гранти міжнародних благодійних організацій і фондів
- ✓ кошти місцевих бюджетів
- ✓ участь у державних (або регіональних) цільових програмах
- ✓ банки (зокрема, Європейський банк реконструкції та розвитку)
- ✓ інвестори (комерційні компанії, приватні особи)
- ✓ спонсори

У рамках державної фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад Уряд визначив **порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їхньої інфраструктури**. Це передбачено постановою Кабінету Міністрів № 200 від 16.03.2016 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». Прийняття цієї постанови забезпечить розподіл і спрямування

**Субвенція** надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації. Крім субвенції на формування інфраструктури, об'єднані громади мають можливість подавати проекти для фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.

**Фінансування розвитку інфраструктури об'єднаної територіальної громади** за рахунок коштів субвенції з державного бюджету здійснюється за умов розробки органами місцевого самоврядування цільового проекту (проектів). Документація за проектом складається за формою проектної заявки, затвердженої наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства № 82 від 5.04.2016, зареєстрованого Міністерством юстиції України 18.04.2016 за № 577/28707 та опубліковано в Офіційному віснику України 06.05.2016.

Розроблена проектна заявка (після одержання висновку згідно з п.6 постанови КМУ від 16.03.2016 № 200) подається на розгляд та погодження комісії, утвореній при Мінрегіоні, за умов внесення заходів за проектом до плану соціально-економічного розвитку та відповідності напрямам використання коштів (визначеним пунктом 4 постанови КМУ від 16.03.2016 № 200).

**Основні компоненти проектної пропозиції відповідно до вимог ДФРР (<http://dfrr.minregion.gov.ua/Legal-base>):**

- ✓ Реєстраційна картка проекту
- ✓ Зміст проекту
- ✓ Проект
- ✓ Анотація проекту

- ✓ Детальний опис проекту
- ✓ Опис проблеми, на розв'язання якої спрямовано проект
- ✓ Мета та завдання проекту
- ✓ Опис діяльності у рамках проекту
- ✓ Тривалість та план реалізації заходів проекту
- ✓ Очікувані результати проекту
- ✓ Інновації проекту
- ✓ Бюджет проекту

### **Нормативно-правова база Державного фонду регіонального розвитку**

- ✓ Стаття 24-1 «Державний фонд регіонального розвитку» Бюджетного кодексу України
- ✓ Закон України «Про засади державної регіональної політики»
- ✓ Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року
- ✓ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 195 «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку»
- ✓ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку»
- ✓ Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» (№ 80, від 24 квітня 2015 року)
- ✓ Форма інвестиційної програми і проекту регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку
- ✓ Форма технічного завдання на інвестиційну програму і проект регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку
- ✓ Перелік документів, які подаються Мінрегіону для оцінки відповідності вимогам законодавства інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку
- ✓ Форма з оцінювання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку
- ✓ Методичні рекомендації щодо заповнення Форми інвестиційної програми, проекту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку
- ✓ Проект Постанови КМУ «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації»

✓ Чинна Постанова КМУ від 16 листопада 2011 року № 1186 «Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку»

✓ Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації

На рис. 5.1 відображено деякі моменти, на які слід звертати увагу при розробці стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади та її проектів.

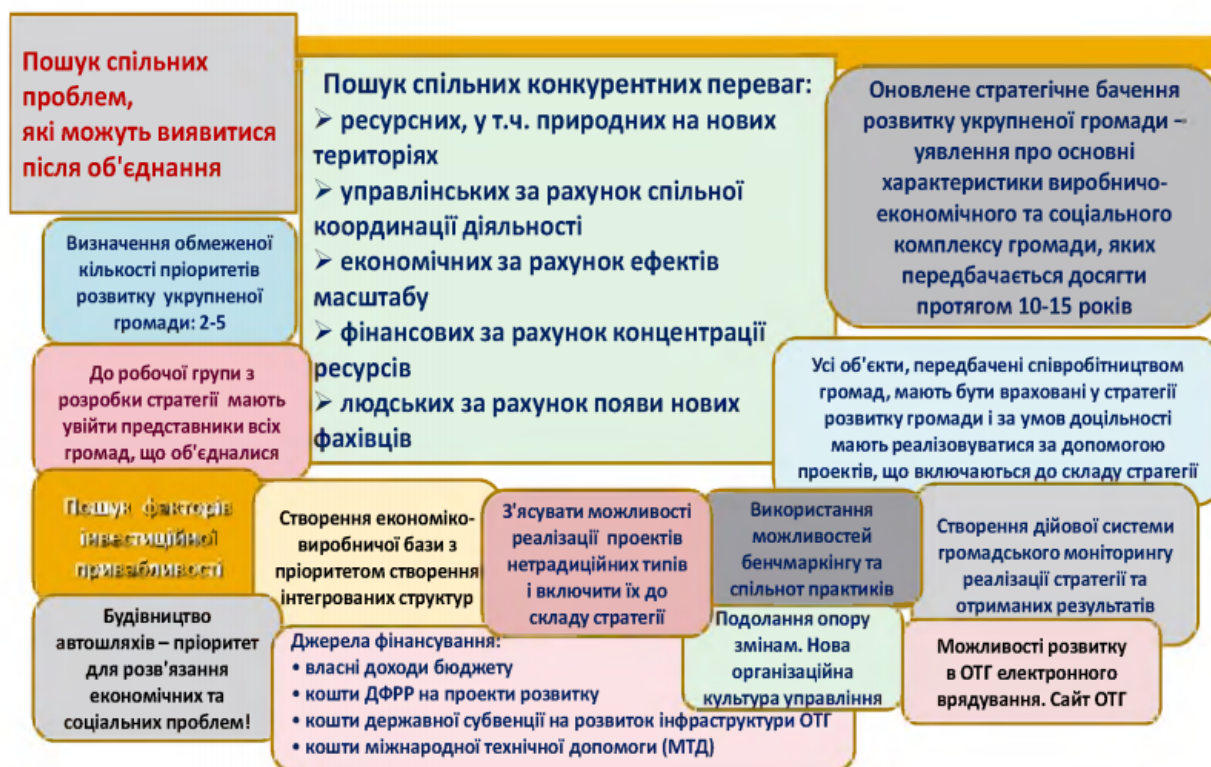


Рис. 5.1. Моменти, на які слід звертати увагу при розробці стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади та її проектів

## Як відстежувати хід виконання стратегії та її проектів?

**Моніторинг реалізації стратегії** – постійне спостереження за ходом реалізації стратегії та її проектів і аналіз отриманої інформації з метою оцінювання прогресу або здійснення необхідних змін.

Згідно принципу «першого керівника» **староста несе відповідну частину відповідальності за виконання проектів**, передбачених стратегією розвитку ОТГ, що виконуються на підвідомчій території (у даному населеному пункті).

Для **оцінювання ходу виконання проектів** можна скористатися запропонованою нижче шкалою. Результати оцінювання ходу виконання проектів передаються в робочу групу з формування й реалізації стратегії розвитку ОТГ для оцінювання виконання стратегії ОТГ у цілому.

## Шкала оцінювання рівня виконання конкретного проекту у складі стратегії розвитку ОТГ

Ступінь відхилення	Рівень показника виконання
Незначущі відхилення	0,9 - 1,0
Відчутні відхилення	0,75 - 0,89
Відставання	0,5- 0,74
Загроза невиконання	менш за 0,5

### Як залучити громадськість до моніторингу виконання стратегії та її проектів?

Для забезпечення громадського моніторингу виконання стратегії та проектів слід:

- ✓ виокремити за проблематикою та очікуваннями групи зацікавлених громадян
- ✓ закріпити делегування громадянам повноважень щодо моніторингу та надати необхідну інформацію
- ✓ узгодити з громадськістю систему показників вимірювання успішності стратегії
- ✓ узгодити організацію та періодичність контролю та звітності
- ✓ комплексне вирішення питання – створення в ОТГ локального Проектного офісу

Логіку і послідовність дій з повного циклу формування та реалізації стратегії розвитку ОТГ та її проектів представлено на рис. 5.2.



Рис. 5.2. Узагальнена послідовність дій під час формування стратегії розвитку громад та її проектів



## КРОК 6. ЗАЛУЧИТИСЯ ДО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Автор – Таїсія Крушельницька

*З початком добровільного об'єднання територіальних громад в Україні запроваджений інститут старост. Запровадження повсюдності інституту старост в управлінні органами місцевого самоврядування в межах об'єднаної територіальної громади є гарантією захисту інтересів громади*

*Визначення статусу старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності дозволить вести постійне спостереження й контроль роботи місцевої ради й виконавчого комітету щодо законності та ефективності прийнятих рішень з широкого кола питань.*

*Фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад залишається однією з визначальних передумов їх розвитку територій, яке залишається найбільш гострим і потребує інноваційних підходів і належного контролю громадськості, представником якої в інститутах місцевої влади є староста. Тому визначення фінансової компетенції старост у є надзвичайно актуальним, а самі компетенції потребують ретельного визначення, посилення і розширення.*

### ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ

**Староста** є посадовою особою місцевого самоврядування, наділений певними виконавчими повноваженнями, він став ключовою фігурою, на яку замикається формування, виконання і контроль бюджету підпорядкованої території, надання мешканцям старостинського округу можливості в реалізації права на місцеве самоврядування через різні форми громадської участі.

**Мета:** представлення та захист прав і законних соціально-економічних інтересів жителів сіл, селищ в межах старостинського округу та узгодження їх з потребами і можливостями об'єднаної територіальної громади шляхом вирішення питань:

- ✓ стосовно надходжень фінансових ресурсів
- ✓ прозорості і обґрунтованості їх використання
- ✓ повноти використання ресурсного потенціалу території
- ✓ моніторингу податкової та інвестиційної спроможності суб'єктів підприємницької діяльності
- ✓ формування інвестиційної привабливості території
- ✓ застосування заходів щодо створення робочих місць

- ✓ підняття соціально-економічного престижу громади
- ✓ підняття якості адміністративних послуг та якості життя в цілому
- ✓ дали громаді прийняті рішення ради чи виконкому, скільки завдяки їм створено

#### **Завдання старости у бюджетній сфері:**

- ✓ «лобіювання» фінансових інтересів села, селища перед місцевою радою та виконавчим комітетом
- ✓ моніторинг сплати податків суб'єктами оподаткування на території, що є підпорядкованою старості
- ✓ проведення роз'яснювальні й агітаційної роботи для підняття податкової культури платників податків
- ✓ збір та узагальнення інформації про ресурсний потенціал громади (податкова і інвестиційна спроможності підприємств - суб'єктів господарювання на території громади, в області та прилеглих територіях)
- ✓ здійснення агітаційної роботи щодо залучення нових суб'єктів підприємництва на територію громади, їх відповідної реєстрації
- ✓ застосування заходів щодо забезпечення максимального залучення інвестиційних надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад
- ✓ моніторинг і контроль раціонального і ефективного здійснення витрат грошових коштів у напрямках, найбільш вигідних для територіальної громади

#### **Законодавчі вимоги:**

- ✓ узгодження положень чинного нормативно-правового забезпечення з потребами процесу децентралізації
- ✓ створення дієвих механізми бюджетної децентралізації на довготривалій основі
- ✓ запровадження політики податково-бюджетної консолідації
- ✓ запровадження механізмів контролю і моніторингу бюджетного процесу і процесу витрачання фінансових ресурсів місцевих бюджетів

#### **Інформаційне забезпечення:**

- ✓ інформаційних джерел голови сільської, селищної, міської ради щодо відомостей з формування і використання бюджету громади
- ✓ документи виконавчого комітету щодо ухвалених рішень
- ✓ звернення до органів статистики про надання публічної фінансової звітності підприємств, зареєстрованих на території громади (форма 1 – «Баланс», форма 2 – «Звіт про фінансові результати» тощо)
- ✓ запити в районних відділах фіскальної служби щодо стану надходження податків в цілому по території громади
- ✓ звернення до підприємств із запитом про фінансово-майновий стан, податкову і інвестиційну спроможність (на добровільній основі)
- ✓ бухгалтерські документи виконавчого органу щодо бюджетного планування, виконання бюджетів і звітності

✓ Інтернет ресурси, засоби масової інформації, опитування громадян тощо

## **СТАРОСТА У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ**

Через інститут старости в Україні закладається дієвий механізм заохочень, стримувань і противаг між центром та периферією ОТГ, що має стати одним з головних результатів децентралізації.

### **Види фінансово-бюджетної діяльності ОТГ**

Бюджетна незалежність ОТГ передбачає дещо нові, не притаманні раніше національній економіці, аспекти фінансово-бюджетної діяльності місцевих органів, які по-перше, потребують вивчення з боку посадових осіб фінансових відділів ОТГ, по-друге, потребують ретельної уваги з боку громадськості, мешканців і старост. До таких видів фінансово-бюджетної діяльності згідно БКУ належать:

✓ самостійне формування місцевих бюджетів (стаття 75, Бюджетного кодексу України, далі - БКУ)

✓ затвердження місцевих бюджетів до 25 грудня року, що передує плановому, незалежно від термінів прийняття державного бюджету (стаття 77 БКУ)

✓ надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу “мовчазної згоди” при погодженні таких операцій з Мінфіном за спрощеною процедурою (стаття 74 БКУ)

✓ здійснення місцевих зовнішніх запозичень усім містам обласного значення (цим правом користуються і ОТГ) (стаття 16 БКУ)

✓ самостійний вибір установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (в органах Казначейства чи банку) (стаття 78 БКУ)

### **Оцінка старостинського округу**

✓ узагальнення особливостей організації місцевих фінансів для обраної території дослідження в умовах бюджетної децентралізації, виявлення переваг і недоліків чинного законодавства стосовно бюджетного процесу на рівні територій та надання практичних рекомендацій щодо залучення альтернативних джерел наповнення бюджетів

✓ оцінка рівня наповненості бюджету за попередні періоди та визначення загальної тенденції щодо виконання бюджету та його збалансованості.

✓ характеристика динаміки формування місцевого бюджету і достатності надходжень фінансових ресурсів у розрізі джерел і в цілому з виокремленням відхилень та аналізом їх причин і можливостей усунення.

✓ моніторинг і експертиза доцільності витрат місцевого бюджету, їх відповідності плану та визначенні можливих пріоритетних напрямів на майбутнє.

✓ виявлення факторів, що впливають на формування інвестиційного профілю території, шляхом розрахунку показників позитивного (стимуляторів) чи негативного (дестимуляторів) характеру.

### **Бюджетне планування**

✓ визначення пріоритетів програм і проектів для старостинського округу  
✓ залучення до обґрунтування пріоритетності широкого кола громадськості (мешканців старостинського округу) через голосування на сайті громади (ради) у мережі Інтернет, опитування (з обов'язковим документуванням), анкетування, листування.

✓ організація та проведення, за потреби, в населених пунктах відповідного старостинського округу загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої демократії

✓ опрацювання, розрахунок і озвучення фінансових орієнтирів запланованого бюджету старостинського округу у розрізі пріоритетних проектів і програм

✓ опрацювання у загальному вигляді документації для проекту чи програми

✓ пошук можливості співфінансування серед мешканців, бізнесменів, залучених вітчизняних інвесторів, іноземних гранди тощо. Наявність можливості фінансування частини вартості проекту за рахунок зовнішніх джерел, надає більше шансів затвердження проектів території

✓ інформування щодо проектів і програм та переконання місцевої ради у їх пріоритетності

✓ контроль включення проектів і програм старостинського округу у бюджет ОТГ

✓ участь старост у підготовці проекту бюджету ОТГ в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища (п. 3 ч.3 ст. 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)

### **Прийняття рішення**

✓ відповідно п. 6 ч. 1 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування» староста обов'язково бере участь у підготовці проекту бюджету ОТГ в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища

✓ згідно ст. 28 Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII (у редакції 01.01.2017) головні розпорядники коштів державного бюджету місцевих бюджетів у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі до 15 березня року, що настає за звітним, здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені їм законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), відповідно до вимог та за формою а також оприлюднюють паспорти

бюджетних програм на поточний бюджетний період та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період.

### Алгоритм виконання бюджету

Для реалізації бюджету ОТГ, у складі якої знаходиться старостинський округ, до кожного проекту складається паспорт бюджетної програми. і Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання затверджено наказом Мініну від 29.12.02 р. № 1098 «Про паспорти бюджетних програм». Схематично алгоритм реалізації програмно-цільового методу у бюджетному процесі ОТГ та роль старост у цьому процесі наведений на рис. 6.1.

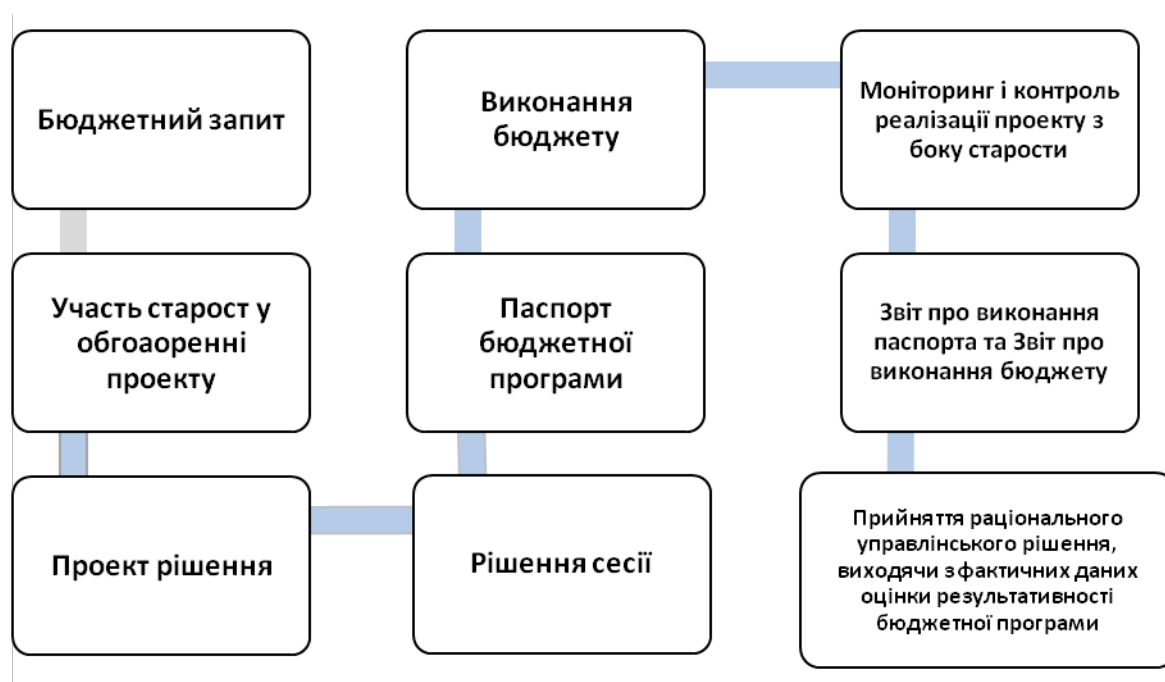


Рис. 6.1. Алгоритм виконання бюджету ОТГ

### Моніторинг і контроль

Моніторинг і контроль бюджетного процесу з боку старост є комплексом технічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичне спостереження, аналіз і контроль за станом наповнення місцевого бюджету, напрямами витрачання коштів, їх розподіл між територіями в межах ОТГ. Функції старост щодо моніторингу і контролю за плануванням і виконанням бюджету ОТГ наведені у табл. 6.1.

## Моніторинг і контроль формування і використанні бюджетів ОТГ

Види роботи	Результат
Роз'яснення й пропагування значення місцевих фінансів для членів громади, надання інформації щодо особливостей формування бюджету	<p>обґрунтування можливостей, переваг чи недоліків чинного законодавства стосовно бюджетного процесу на рівні територій в умовах децентралізації;</p> <p>пропагування значення сплати податків фізичними і юридичними особами до місцевих (і державного) бюджету фінансів наведення прикладів негативних наслідків ухилення від сплати податків;</p> <p>формування податкової культури;</p>
Оцінка рівня наповненості бюджету, визначення загальної тенденції виконання бюджету та його збалансованості	<p>здійснення оцінки фінансового потенціалу території та динаміку фактичного рівня бюджету, бажано за декілька років;</p> <p>визначення рівня забезпеченості видатків місцевого бюджету за рахунок власних надходжень;</p> <p>порівняння даних останнього року з плановими показниками;</p> <p>оцінка можливостей й пропагування залучення альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів з переліком пропонованих джерел і обґрунтуванням доцільності їх використання;</p>
Моніторинг динаміки формування доходів місцевого бюджету, достатності надходжень фінансових ресурсів у розрізі джерел	<p>збір інформації щодо надходжень до місцевого бюджету у розрізі окремих джерел;</p> <p>виявлення відхилень у структурі джерел, що стались протягом кількох періодів та сформулювати можливі їх причини і можливості або напрями використання;</p>
Експертиза рівня, доцільності і цільової спрямованості витрат місцевого бюджету, їх відповідності плану та визначенні можливих пріоритетних напрямів на майбутнє	<p>постійний контроль динаміки витрат з місцевого бюджету у розрізі різних видів і в цілому;</p> <p>аналіз договорів, кошторисів, переліку і структури постачальників на предмет дотримання чинного законодавства і бюджету ОТГ;</p> <p>контроль цінової політики;</p> <p>контроль відповідності фактичних видатків бюджетним статтям;</p> <p>порівняння рівня доходів і витрат та їх структури;</p> <p>моніторинг доцільності витрат місцевого бюджету,</p> <p>інформування громадян (а у разі необхідності – компетентні органи) щодо дотримання бюджетної дисципліни тощо.</p>

**Завдання старост** щодо моніторингу і контролю витрат бюджетів ОТГ до декількох напрямів, це:

- ✓ моніторинг цільового використання фінансових ресурсів
- ✓ моніторинг і контроль дотримання бюджетного кошторису ОТГ
- ✓ контроль діяльності і законності витрачання коштів тощо.

За підсумками моніторингу старости зобов'язані інформувати місцеву раду, її виконавчі органи та відповідні органи державної влади щодо виявлених недоліків.

**В Україні запроваджуються механізми підзвітності та відповідальності старост**, які передбачають, що староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед мешканцями відповідних сіл, селищ і відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. Водночас все ще залишаються законодавчі прогалини, суперечності і загрози, які необхідно вирішувати

#### **Звітність:**

- ✓ щоденно – перед мешканцями сіл чи селищ інформувати про поточну роботу, стан наповнення бюджетів, результати контролю витрат, перебіг реалізації проектів, надання відповідей на звернення і скарги
- ✓ не рідше одного разу на рік – перед мешканцями сіл чи селищ, які їх обрали, прозвітувати про свою роботу
- ✓ в будь-який визначений термін – на вимогу перед сільською, селищною, міською радою на вимогу не менше половини депутатів прозвітувати про свою роботу.

#### **Загрози становлення фінансово-незалежних територій:**

- ✓ наявний низький фінансово-економічний потенціал більшості територій України, які є депресивними
- ✓ слабкі стимули щодо зміцнення фінансової бази розвитку територій, пошуку альтернативних джерел наповнення місцевого бюджету, створення робочих місць тощо
- ✓ неналежний рівень якості адміністративних та соціальних послуг у сільській місцевості
- ✓ брак досвіду, професійних знань місцевих органів виконавчої влади щодо самостійного ведення управлінської діяльності в умовах реформування
- ✓ недостатній контроль і практична відсутність механізмів моніторингу законності, доцільності, ефективності й цільового спрямування коштів місцевих бюджетів з боку громадськості.

### **Перспективи:**

✓ розширення фінансових компетенцій старост за рахунок надання можливості брати участь у пленарних засіданнях місцевої ради та її постійних комісій із правом дорадчого голосу та гарантованого виступу при обговоренні питань, що зачіпають інтереси жителів сіл, селищ, що перебувають на території відповідного старостинського округу

✓ посилення спроможності старост впливати на порядок денний місцевої ради та представляти інтереси периферійних населених пунктів, від яких вони обрані

✓ моніторинг і контроль діяльності голови громади та депутатів місцевої ради як на території свого старостинського округу, так і на території всієї ОТГ, так як це прямо чи опосередковано впливає на фінансовий стан старостинського округу

✓ організація виконання рішень місцевої ради та розпоряджень голови громади у старостинському окрузі та реалізації проектів

✓ запровадження на законодавчому рівні і поширення практики закріплення повноважень старост щодо погодження проектів рішень місцевої ради, які стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідних старостинських округів

✓ поширення практики проведення моніторингу не лише ресурсів і можливостей, а і стану довкілля, об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури, стану дотримання прав і законних інтересів мешканців сіл, селищ щодо соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, реалізації їх права на працю і медичну допомогу

✓ запровадження права старост одержувати від виконавчих органів місцевої ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб необхідні для виконання покладених на них завдань інформацію, документи і матеріали щодо їх ресурсно-фінансового потенціалу, податкової та інвестиційної спроможності округу.

## **БЮДЖЕТНА АБЕТКА СТАРОСТИ**

**Бюджет** – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

**Бюджетна децентралізація** – це такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій.

**Бюджетний процес** – це процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

**Бюджетна система** – це сукупність бюджетів усіх рівнів, які врегульовані правовими нормами і формуються на єдиних принципах під



впливом державного устрою та адміністративно-територіального поділу країни.

**Доходи бюджету** – усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти).

**Видатки бюджету** – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування;

**Витрати бюджету** – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів;

**Власні надходження бюджетних установ** – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

**Децентралізація** – на рівні суб'єктів господарювання це лібералізація і свобода ухвалення рішень господарюючими суб'єктами; на рівні взаємин державних інститутів з місцевим самоврядуванням - це передача повноважень і відповідальності центрального уряду місцевим органам.

**Головні розпорядники бюджетних коштів** – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

**Інвестиційний профіль території** – це сукупність ресурсів, показників і якостей, притаманних даній території, які тим чи іншим чином впливають на її інвестиційну привабливість і прискорюють/ уповільнюють соціально-економічний розвиток.

**Міжбюджетні відносини** – відносини між державою, АР Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

**Місцеві фінанси** – це система формування, розподілу й використання фінансових ресурсів територій для забезпечення місцевими органами виконавчої влади покладених на них завдань і функцій.

**Моніторинг у бюджетному процесі** – комплекс наукових, технічних організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль (стеження) за станом та тенденціями розвитку. Формування й використання місцевого бюджету.

**Податкова система** є сукупністю інституцій державного управління для визначення, організації контролю нарахування, обчислення, декларування і сплати податкових зборів і платежів у встановленому законом порядку.

**Учасники бюджетного процесу** є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

## КРОК 7. ПОЛІПШИТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ГРОМАДІ

Автор – Тетяна Маматова

Надання доступних, зручних послуг високої якості критично важливе для громадян. Саме тому цільовими орієнтирами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є сьогодні сталий розвиток територій та самодостатність територіальних громад, наближення якості послуг органів місцевого самоврядування до міжнародних, зокрема європейських стандартів.

Метою децентралізації у сфері надання адміністративних послуг має бути застосування прогресивних моделей, за яких «і людям зручно отримувати документи, і місцева влада може розраховувати на дохід від їх надання».

Задля поліпшення якості надання послуг мешканцям територіальних громад створюються центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), де громадяни і представники місцевого бізнесу можуть отримати адміністративні послуги у найзручніший і найшвидший спосіб. Розвивається і система надання електронних послуг через мережу Інтернет.

На рівні села і селища саме СТАРОСТА є для громади представником ВЛАДИ, саме староста є ключовою постаттю у процесах забезпечення надання якісних адміністративних послуг.

### **Чотири пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації:**

1. Створення *інтегрованих офісів* у вигляді Центрів надання адміністративних послуг у нових центрах об'єднаних громад.
2. Організація діяльності у інтегрованих ЦНАП об'єднаних громад на засадах *управління на основі якості*.
3. Розвиток *електронних сервісів* у сфері надання адміністративних послуг.
4. Формування системи *комплексної контрольної діяльності* у сфері надання адміністративних послуг.

### **Інтегрованість ЦНАП передбачає, що:**

- ✓ в одному місці особа може отримати максимально повний комплекс адміністративних послуг щодо певної життєвої чи бізнес-ситуації без потреби відвідувати інші державні органи чи органи місцевого самоврядування;
- ✓ у тому ж самому приміщенні надається доступ до інших публічних послуг (соціальних, інформаційних, консультативних тощо), послуг компаній монополістів тощо.

## Адміністративні послуги – частина публічних послуг

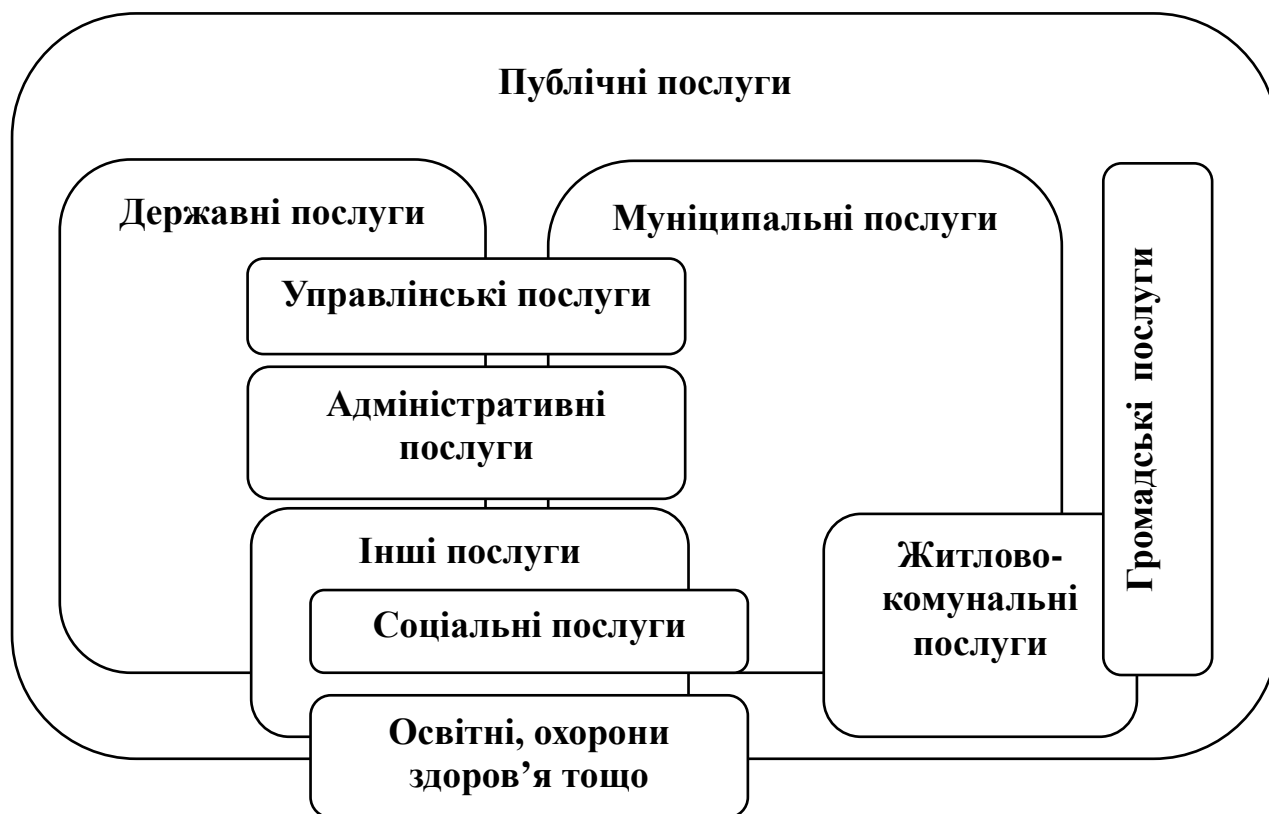


Рис. 7.1. Схема виокремлення сегменту адміністративних послуг в системі публічних послуг

До основних принципів надання публічних послуг як процесу реагування на потреби громадськості належать:

✓ **відкритість** – клієнти повинні знати, як здійснюється надання послуг, які чинники обмежують діяльність службовців, хто і за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій;

✓ **залучення клієнтів** – відносини з клієнтами формуються на підґрунті того, що клієнти сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів публічного управління;

✓ **задоволення потреб клієнтів** – послуги надаються у відповідь на конкретні запити людей;

✓ **доступність** – клієнти повинні мати легкий доступ до суб'єктів надання послуг в зручний час та до інформації в зручній формі.

(OECD, 1986)

### **Адміністративна послуга:**

- ✓ **результат** здійснення владних повноважень
- ✓ **суб'єктом** надання адміністративних послуг
- ✓ **за заявою** фізичної або юридичної особи,
- ✓ спрямований на **набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків** такої особи відповідно до закону

(Про адміністративні послуги : Закон України № 737 від 6 вер. 2012)

### **Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:**

- ✓ повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг **визначається законом;**
- ✓ послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації **владних повноважень;**
- ✓ послуги надаються **за зверненням** фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- ✓ надання послуг пов'язане із **забезпеченням створення умов** для реалізації фізичними та юридичними особами **прав, свобод і законних інтересів.**

### **Приклади адміністративних послуг:**

- ✓ **Реєстрація:**
  - актів цивільного стану;
  - місця проживання;
  - прав на нерухоме майно;
  - транспортних засобів;
  - юридичних осіб;
  - фізичних осіб-підприємців.
- ✓ **Отримання:**
  - паспортів;
  - посвідчення водія;
  - дозволів у сфері будівельних та земельних відносин;
  - свідоцтв;
  - витягів та виписок з реєстрів;
  - довідок;
  - копій;
  - дублікатів документів.
- ✓ **Призначення**
  - соціальної допомоги;
  - субсидії;
  - пенсії.

### **Законом України «Про адміністративні послуги» (2012):**

- ✓ визначено поняття «адміністративна послуга».
- ✓ встановлено обов'язок належно інформувати споживачів адміністративних послуг;
- ✓ впроваджено створення інформаційних та технологічних карток адміністративної послуги, які у сукупності фактично утворюють її стандарт;
- ✓ врегульовано порядок та строки надання адміністративних послуг;
- ✓ введено поняття «адміністративний збір»;
- ✓ встановлено обов'язок створення центрів надання адміністративних послуг – ЦНАП;
- ✓ акцентовано на необхідності розвитку електронного урядування (реєстр та єдиний портал адміністративних послуг).

### **Належним вважається інформування споживачів адміністративних послуг через:**

- ✓ інформаційні стенди & зразки;
- ✓ веб-сайти & термінали;
- ✓ телефон, е-мейл, інші засоби зв'язку;
- ✓ довідково-інформаційні матеріали.

### **Обов'язковим є створення та функціонування веб-сторінок ЦНАП, на яких розміщено інформацію про:**

- ✓ порядок надання відповідних адміністративних послуг;
- ✓ режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень;
- ✓ наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування.

### **Врегулювання законом України «Про адміністративні послуги» порядку та строків надання адміністративних послуг:**

- ✓ граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом, а якщо законом це не визначено – то він не може перевищувати 30 календарних днів із дня подання суб'єктом звернення заяви та необхідних документів;
- ✓ має бути забезпечено надання послуг у *найкоротший строк* та за *мінімальної кількості* відвідувань суб'єктом звернення;
- ✓ послуги можуть надаватись безпосередньо, через ЦНАП та/або через єдиний державний портал;
- ✓ фізична особа, зокрема й фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом;
- ✓ заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій подана особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, чи усній формі.

### **Заборонено вимагати від суб'єкта звернення:**

✓ документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом, а також

✓ документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або інших органів публічної влади, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

### **Адміністративний збір –**

✓ плата, що справляється при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених Законом.

### **Основні положення щодо адміністративного збору:**

✓ *розмір* адміністративного збору і *порядок* його справляння визначаються Законом з урахуванням соціального та економічного значення послуги;

✓ у сфері *соціального забезпечення* громадян надання адміністративних послуг здійснюється *на безоплатній основі*;

✓ адміністративний збір вноситься суб'єктом звернення *одноразово* за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо

✓ *заборонено* стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів.

✓ *внесення відомостей* до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг – здійснюється *безкоштовно*.

### **Інші обов'язки суб'єктів надання щодо надання адміністративних послуг:**

✓ прийом за єдиним графіком: не менше 40 год. на тиждень, не менше 6 год. у суботу

✓ належні умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями;

✓ вільний доступ до приміщень, де надаються адміністративні послуги;

✓ можливість безоплатного одержання у достатній кількості бланків.

### **Супутні послуги –**

✓ послуги господарського характеру, які можуть надаватися у приміщеннях органів влади, де надаються адміністративні послуги (копіювання, банківські термінали, фотографування тощо);

✓ для громадян це елемент додаткової зручності – надаються лише за бажанням.

### **ЦНАП з точки зору ГРОМАДЯНИНА це:**

- ✓ приміщення, де можна замовити різні види адміністративних (публічних) послуг;
- ✓ зручність та комфорт.

### **ЦНАП з точки зору ЗАКОНУ це:**

- ✓ постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради ...міської державної адміністрації, районної, районної у місті державної адміністрації;
- ✓ офіс, де послуги надаються через адміністратора.

### **ЦНАП з точки зору ОРГАНІЗАЦІЇ це:**

- ✓ «фронт-офіс»:
  - робочі місця першого контакту (рецепція);
  - робочі місця прийому звернень замовників;
- ✓ умовний «бек-офіс»:
  - фахові структурні підрозділи / органи, де не відбувається прийом відвідувачів, а здійснюється робота з документами;
- ✓ територіальні підрозділи (пункти / філії).

### **З досвіду міст-лідерів у роботі ЦНАП мають бути застосовані офіс-технології та додаткові сервіси:**

- ✓ електронна черга;
- ✓ використання опису вхідного пакету документів;
- ✓ використання супровідної картки;
- ✓ інформування замовника про готовність результату через SMS;
- ✓ наявність вільного доступу до Інтернет у приміщенні ЦНАП;
- ✓ наявність кондиціонерів;
- ✓ наявність «дитячого куточка»;
- ✓ наявність питної води.

### **Зразковий ЦНАП – це**

- ✓ привітні адміністратори;
- ✓ відкритість та прозорість;
- ✓ прийом відвідувачів без обідньої перерви (а в окремі дні – до восьмої вечора);
- ✓ надання максимальної кількості послуг із групуванням за «Життєвими ситуаціями» або «бізнес-ситуаціями, наприклад:
  - «В мене народилася дитина»;
  - «Я маю потребу»: звернутись щодо страхування на випадок безробіття; обрахувати суму коштів на персональному пенсійному рахунку тощо);
  - «У моїй родині є особа з фізичними вадами»;
  - «Я хочу відкрити приватне підприємство» тощо.



**У 2015-2016 рр. прийнято низку нормативних актів, які надають органам місцевого самоврядування нові повноваження у сфері адміністративних послуг:**

- ✓ реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб;
- ✓ державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- ✓ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;
- ✓ надання відомостей з Державного земельного кадастру;
- ✓ реєстрації документів у будівництві.

*Таблиця 7.1*

**Основні нормативні документи у сфері надання адміністративних послуг, які видано у 2015-2016 рр.**

Назва (тип нормативного документу)	Дата на номер
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг (Закон України)	10 грудня 2015 р. № 888-VII
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу(дерегуляція) (Закон України)	12 лютого 2015 р. № 191-VIII
Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (Закон України)	26 листопада 2015 № 835
Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України)	23 серпня 2016 р. № 553
Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (Постанова Кабінету Міністрів України)	26 листопада 2015 р. № 834
Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи (Постанова Кабінету Міністрів України)	9 лютого 2016 № 359/5
Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру (Постанова Кабінету Міністрів України)	2 бер. 2016 р. № 207

### **Напрями надання послуг у ЦНАП громади:**

- ✓ реєстрація актів цивільного стану;
- ✓ оформлення паспорту;
- ✓ реєстрація / зняття з реєстрації осіб;
- ✓ реєстрація нерухомості;
- ✓ земельні питання;
- ✓ реєстрація бізнесу;
- ✓ архітектурно-будівельний контроль;
- ✓ призначення житлових субсидій;
- ✓ призначення окремих видів державної допомоги;
- ✓ призначення та перерахунок пенсій.

### **7 кроків створення інтегрованого ЦНАПу громади**

1. Утворення ЦНАП громади, організаційне та структурне планування.
2. Формування реєстру адміністративних та інших публічних послуг.
3. Виконання вимог щодо приміщення ЦНАП, інфраструктури та робочого середовища.
4. Підбір та розвиток компетентності персоналу.
5. Налагодження взаємодії із суб'єктами надання адміністративних та інших публічних послугу.
6. Упровадження елементів е-урядування в діяльність ЦНАП.
7. Розробка системи оцінювання якості діяльності ЦНАП.

### **Етап «Утворення ЦНАП громади, організаційне та структурне планування» передбачає такі групи робіт:**

- ✓ ініціювання створення ЦНАП;
- ✓ обґрунтування чисельності персоналу ЦНАП;
- ✓ розроблення базових документів ЦНАП (структура, Положення та Регламент);
- ✓ підготовка та прийняття Рішення місцевої ради «Про затвердження структури, Положення та Регламенту Центру надання адміністративних послуг виконавчого комітету ради»;
- ✓ обґрунтування кількості віддалених робочих місць адміністраторів;
- ✓ визначення кількості *терміналів старост*.

**Термінал старости (концепція)** – це мобільний додаток, що може бути встановлений на смартфоні або планшеті старости;

✓ цей програмний комплекс має надавати можливість приєднання до регіонального (у подальшому – національного) порталу адміністративних послуг;

✓ через «термінал старости» староста може сам подати запит на отримання адміністративної послуги або надати таку можливість заявнику з власної території, отримувати інформацію щодо ходу процесу надання адміністративної послуги.

**Вимоги до організації взаємодії старост із системою ЦНАП ОТГ у частині надання та поліпшення якості адміністративних послуг:**

✓ створення віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП та «терміналів старост»;

✓ для більш ефективної електронної взаємодії робоче місце має бути підключено до обласної системи «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області» та складатися з наступних компонентів:

- сучасний комп'ютер підключений до мережі Інтернет;
- багатофункціональний пристрій;
- сейф для зберігання оригіналів документів;
- електронний цифровий підпис;

✓ у обласній системі має бути створене автоматизоване робоче місце «Староста» з певними можливостями.

**У громадах, де немає нотаріусів, до переліку послуг, що надаються у ЦНАП, можуть увійти окремі нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування:**

- ✓ посвідчення заповітів;
- ✓ засвідчення вірності копій документів та виписок з них;
- ✓ засвідчення справжності підпису на документах.

**Староста МОЖЕ вчиняти нотаріальні дії та реєструвати акти цивільного стану:**

✓ відповідно до ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста може вчиняти нотаріальні дії та реєструє акти цивільного стану за рішенням ради об'єднаної територіальної громади згідно чинного законодавства..

✓ у випадку, якщо таке рішення було прийнято об'єднаною територіальною громадою та старосту було уповноважено на реєстрацію актів цивільного стану, то необхідно письмово звернутися до ОТГ з метою забезпечення старости необхідними умовами та засобами для виконання покладених на нього обов'язків.

**У разі покладення обов'язків щодо вчинення нотаріальних дій на декількох посадових осіб органу місцевого самоврядування – старост:**

✓ кожний староста веде окремий реєстр для реєстрації нотаріальних дій;

✓ кожному реєстру для реєстрації нотаріальних дій присвоюється свій індекс, який має збігатися з номером печатки старости (запис на оформленому старостою документі здійснюється у вигляді такого набору цифр: 1-2, 3-4, 12-1 тощо, де перша цифра означає індекс реєстру для реєстрації нотаріальних дій старости, а друга цифра – порядковий номер запису нотаріальної дії у реєстрі для реєстрації нотаріальних дій).

### **Критерії оцінювання якості адміністративної послуги:**

- ✓ результативність;
- ✓ своєчасність;
- ✓ доступність;
- ✓ зручність;
- ✓ відкритість повага до одержувача;
- ✓ професійність.

### **Складові системи оцінювання якості діяльності ЦНАП:**

- ✓ контроль дотримання термінів надання послуг з боку адміністраторів ЦНАП;
- ✓ оцінювання якості обслуговування з боку отримувачів послуг;
- ✓ оцінювання відповідності функціонування системи управління ЦНАП;
- ✓ громадський моніторинг якості надання послуг;
- ✓ оцінювання умов та мотивації до праці персоналу ЦНАП (опитування раз у рік/півроку).

**З метою визначення ступеня задоволення споживача адміністративної послуги в Україні найчастіше використовуються такі методи збирання інформації:**

- ✓ скриньки для висловлення мешканцями свого рівня задоволеності якістю обслуговування, побажань тощо у довільній формі;
- ✓ шляхом вкидання використаних талончиків / кольорових кульок у скриньки «Висока якість послуг»/«Низька якість послуг»;
- ✓ анкетні опитування клієнтів у ЦНАП;
- ✓ автоматизовані опитування мешканців-користувачів Інтернету на офіційному сайті ЦНАП.
- ✓ телефонні опитування;
- ✓ оцінювання рівня задоволеності громадян якістю надання адміністративних послуг у ЦНАП методом екзит-полу (структуроване інтерв'ювання клієнтів на виході з ЦНАП, респонденти добираються з певним кроком – кожен четвертий або п'ятий);
- ✓ «швидке опитування» під час та після отримання послуги за допомогою технологій «тач-скрін» (використовуються планшети на кожному робочому місці адміністраторів ЦНАП та представників суб'єктів надання послуг).

## КРОК 8 НАЛАГОДИТИ КОНСТРУКТИВНУ СПІВПРАЦЮ З ГРОМАДСЬКІСТЮ.

Автори: Юлія Копнінська – Петриченко, Наталя Жебрик

*Однією з головних цілей децентралізації є зменшення дистанції між громадянином та органом, який має повноваження. Реформа з децентралізації вже показала позитивні результати. Ресурси місцевих бюджетів збільшують можливості громад щодо вирішення нагальних потреб та створює нові можливості для розвитку територіальних громад. У процесі децентралізації змінюється роль держави та місцевих громад. Органи місцевого самоврядування отримують додаткові ресурси та повноваження для підвищення якості послуг та наближення їх до людей. На владу та мешканців громади покладається значна відповідальність за власний розвиток.*

Децентралізацію люди віднесли до п'ятірки найбільш динамічних реформ за показником сприйняття. Активна комунікація допомагає українцям зрозуміти, що відбувається в країні у сфері реформ та формує їх ставлення до змін. Проте PR не здатен вплинути на оцінку ефективності будь-якої реформи без конкретних відчутних дій.

Протягом тривалого періоду громадяни не мали ефективних важелів впливу на управління державою, внаслідок чого сформувалися і стали нормальними моделі поведінки, при яких громадяни уникають відповідальності за свої дії або повністю чи частково перекладають відповідальність на інших. Та сучасна Україна вимагає зовсім іншої моделі поведінки, і перехід на цю модель є багаторівневий. Депутатам місцевих рад, представникам інших органів місцевого самоврядування, провідним лідерам, керівникам і працівникам окрім необхідності розібратись у своїх нових обов'язках для належного їх виконання треба й залучити громадян до співробітництва через ефективні, відкриті та прозорі шляхи комунікації.

Основні механізми взаємодії органів державної влади та громадськості:

- ✓ інформування громадськості (одностороння взаємодія),
- ✓ інтерактивна взаємодія (двостороння взаємодія),
- ✓ зворотна взаємодія.

За словами экс-прем'єр-міністра Саксонії Георга Мільбрадт:

«У роботі з населенням я порекомендував би активізувати зацікавленість громад в об'єднанні, причому від розмірів нової громади залежить, як це прийнято в Німеччині, розмір "весільного подарунка", тобто державної субвенції на розвиток. Згадайте давньоримське правило стимулювання осла: або морквина попереду, або батіг ззаду. Субвенції - своєрідна морквина для громади, і вона в них прямо зацікавлена: чим більше грошей у місцевому бюджеті, тим більше законних витрат. Потім, у новому керівництві об'єднаної

громади не мають бути присутніми, як кажуть у США, "одні вожді й жодного індіанця", тобто влада не може відірватися від народу. І ще: треба показувати досягнення децентралізації, і чим швидше, тим краще, це найліпший метод агітації.»

Громадськість має знати про діяльність старости. А староста має своєчасно і в повному обсязі надавати інформацію своїй громаді. Комунікування з населенням допомагає сформувати розуміння дій та прагнень один одного, попередити негативні явища, дає можливість людям бути вчасно проінформованими про важливі для їхнього життя та безпеки речі.

## **Принципи комунікації органів місцевого самоврядування з громадськістю.**

### **✓ Перший принцип: працюємо прозоро**

Староста має постійно і регулярно висвітлювати діяльність органу місцевого самоврядування, створювати зрозумілу систему внутрішніх зв'язків та компетенцій, відповідати на запити громади, бути відповідальним та підзвітним громадянам. Задля цього староста має вчасно надавати ту інформацію, яка допомагає розуміти процеси, що відбуваються у сфері відповідальності органу влади.

### **✓ Другий принцип: працюємо відкрито**

Староста відповідає за створення таких комунікаційних процесів, які дозволять громадянам зрозуміти механізми прийняття рішень, та, що особливо важливо, вплив рішень на життя та безпеку населення.

### **✓ Третій принцип: ми підзвітні**

Саме тому врахування громадської думки з приводу рішень, що їх приймає староста — найосновніше завдання. Як і звітування перед людьми про результати роботи органу місцевого самоврядування.

### **✓ Четвертий принцип: у нас є стратегія**

Люди мають знати не лише те, що планується через місяць. Громадянам мають бути представлені довгострокові плани і має бути забезпечення вчасного інформування про зміни. Саме ефективна комунікація дозволяє налагодити зворотний зв'язок для розуміння, як ті чи інші дії сприймаються населенням.

### **✓ П'ятий принцип: ми — партнери**

Староста повинен налагодити партнерські стосунки з усіма зацікавленими суб'єктами — установи, заклади, лідери громадської думки, активісти, журналісти та інші. Таке партнерство допоможе зрозуміти потреби всіх зацікавлених сторін чи цільових аудиторій при прийнятті тих чи інших рішень.

✓ **Шостий принцип: ми — толерантні**

Староста толерантно ставиться до тих, хто має інші думки та погляди. Ми сприймаємо інакшість і прислуховуємося до точок зору будь-яких меншин.

✓ **Сьомий принцип: ми — об'єктивні**

Ми маємо рівний підхід до всіх, хто живе у нашій громаді. Ми враховуємо різні погляди і різні думки, в тому числі діаметрально протилежні.

✓ **Восьмий принцип: для нас важливий результат**

У комунікаційній сфері результатом є якраз донесення важливих повідомлень до людей та отримання зворотної реакції на дії влади.

✓ **Дев'ятий принцип: ми працюємо з реальними речами**

Тому враховуємо реалії — від планування до ресурсів та змін.

✓ **Десятий принцип: наші зусилля завжди адресні**

Ми працюємо не з населенням взагалі, а з конкретними людьми, тому ми завжди маємо пам'ятати та враховувати різність цільових аудиторій, їх потреби, очікування, переваги, страхи та інше.

✓ **Одинадцятий принцип: ми — оперативні та своєчасні**

Інформація має бути надана вчасно. Тому що це важливо для людей. Ми вміємо працювати проактивно, ми аналізуємо і прогнозуємо, ми уніфікуємо ризики та можемо зарадити в кризових ситуаціях.

✓ **Дванадцятий принцип: ми надаємо правдиву інформацію**

Ми не користуємося чутками чи припущеннями. Ми працюємо з фактами, ми надаємо фактичну інформацію, яка має важливе значення для громадян.

✓ **Тринадцятий принцип: ми актуальні та доречні**

Тому ми надаємо інформацію саме тоді, коли вона потрібна і доцільна.

✓ **Чотирнадцятий принцип: ми — доступні та зрозумілі**

Наша інформація має бути надана зрозумілою мовою у зрозумілій формі — і це допомагає швидко сприймати інформацію.

✓ **П'ятнадцятий принцип: ми творчі та креативні**

Розуміючи, що світ різноманітний і люди теж різні, ми не підходимо з однією міркою до всіх. Наш творчий, креативний підхід враховує нові формати та допоміжні засоби донесення інформації.

## КРОК 9 ДОЛУЧИТИ ГРОМАДЯН ДО БЮДЖЕТНОЇ УЧАСТІ. ПРАКТИКА ПАРТИСИПАТИВНИХ БЮДЖЕТІВ

Автор: Артем Вівдич

*Останніми роками, переважно внаслідок Революції Гідності та проведення реформи децентралізації, відбулося зростання громадянської відповідальності, збільшився інтерес громадян до участі у місцевому самоврядуванні.*

*Одним з дієвих інструментів партисипативного управління, що почав поширюватися серед місцевого самоврядування України, є громадський бюджет (бюджет участі). Це революційний для українців механізм залучення громадян до прийняття рішень стосовно розподілу коштів місцевих бюджетів та справжній виклик для посадовців місцевого самоврядування у їхньому прагненні до відкритості та прозорості.*

*Бюджет участі можна назвати наступним кроком децентралізації до самої основи, фундаменту влади – кожного громадянина.*

Стаття 19 Конституції України говорить, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише, на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Звісно, ця норма діє на захист інтересів громадян, проте обмежує органи влади у можливості реалізовувати інноваційні креативні ідеї.

Наразі для місцевого самоврядування України існує декілька можливостей підтримати ідеї активних громадян у реалізації проектів розвитку громади:

- **Програми підтримки громадських організацій.** Цей інструмент є не новим та розповсюдженим в Україні. Він дозволяє шляхом затвердження цільової програми надати підтримку громадським організаціям у реалізації статутних завдань. Громадські організації отримують пряму фінансову підтримку з місцевих або державних бюджетів та за рахунок цих коштів проводять урочисті заходи, навчання, фестивалі тощо. Розподілом фінансування у більшості місцевих рад займається або спеціальна комісія, або профільний структурний підрозділ виконавчих органів. За бюджетні кошти отримувач має прозвітувати.

### **Недоліки:**

- розподіл фінансування відбувається в «ручному» режимі;
- окремі фізичні особи або ініціативні групи не можуть взяти участь у розподілі фінансування, потрібна офіційно зареєстрована громадська організація;

- виконавцем проекту виступають громадські організації, що породжує ризики неякісної реалізації бюджетних коштів через недостатню кваліфікацію;

*(на підставі ст. 26, 34 ЗУ «Про місцеве самоврядування», ст. 23 ЗУ «Про громадські об'єднання»)*



• **Використання повноважень депутатів та старост.** Мешканці громади можуть звернутися до старости з пропозицією провести певний захід або ремонт, капітальне будівництво на території села, селища. І староста, який має повноваження брати участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу, вносить пропозиції у проект бюджету на наступний рік. Також, виборці можуть дати доручення депутату, які мають бути враховані під час розробки місцевих програм та при складанні бюджету. Проте, як староста, так і депутат де-факто «борються» за збереження цих пропозицій у бюджеті при голосуванні за нього на сесії.

**Недоліки:** ризики виникнення політичних маніпуляцій, популізму та нечесної конкуренції;

- пропозиції депутатів – членів опозиційних партій до більшості можуть бути не підтримані;
- складний алгоритм подання ідей для громадян: необхідно знайти, відвідати та переконати свого депутата, старосту.

*(на підставі ст. 17 ЗУ «Про статус депутата місцевої ради», ст. 14<sup>1</sup>, 54<sup>1</sup> ЗУ «Про місцеве самоврядування»)*

• **Громадський бюджет (бюджет участі).** Починаючи з 2015 року в Україні місцеві ради почали приймати відповідні положення та цільові програми для запровадження так званих партисипативних бюджетів. Реалізація програм відбувається за наступним сценарієм:

1) місцевою радою визначається сума, яка буде виділена на бюджет участі щорічно. Так, у Києві виділили 50 мільйонів гривень, у Чернігові – 4,8 млн грн (1% від бюджету міста), у Черкасах на 2015-2019 роки – 5 млн грн., у Краматорську – 1,5-3 млн до 2020 року;

2) автор повинен детально розписати свій проект: від ідеї – до витрат на його реалізацію та зареєструвати його на спеціальному відкритому онлайн-ресурсі;

3) відбувається аналіз проектів спеціалістами виконавчого комітету, а після – відкрите голосування (онлайн або на бланках у міськвиконкомі, бібліотеках, офісі старости і т.п.);

4) переможцями стають проекти, за які проголосувала найбільша кількість громадян;

5) проекти-переможці фінансуються з Бюджету участі та реалізуються протягом року профільними виконавчими органами місцевої влади.

На наступний рік процедура повторюється.

*(на підставі ст. 26, 34 ЗУ «Про місцеве самоврядування»)*

**Як громадський бюджет впливає на громадян та представників влади**

**Громадяни..**

• отримують найбільш прозорий та зрозумілий механізм безпосередньої участі у місцевому самоврядуванні;

- навчаються бюджетним процесам та порядку використання публічних коштів;
- народжуються нові лідери та резерв для роботи в органах місцевого самоврядування або органах державної влади;
- з'являється співвідповідальність за об'єкти комунальної власності у громаді;
- сприяє створенню нових горизонтальних зв'язків (створення органів самоорганізації населення, громадських організацій, ОСББ).

### **Представники влади..**

- навчаються комунікації з громадянами;
- діють відкрито та прозоро;
- відповідають за результат перед сотнями, тисячами громадян, які проголосували за проекти;
- виявляють нових лідерів думок та отримують опору та підтримку від них;
- ефективно використовують кошти саме на ті потреби, які цікавлять громадян;
- показують приклад довіри до громадян, покращують імідж;
- отримують довготривалий стратегічний ефект у вигляді покращення рівня прозорості у роботі органів місцевого самоврядування у всіх сферах діяльності.

### **Принципи партисипативного бюджетування, які обов'язково мають бути дотримані**

- Відібрані проекти мають бути обов'язкові для виконання органами місцевого самоврядування;
- Процес має бути відкритим та не змінюватися під час активної фази;
- Інформація має бути донесена до усіх мешканців в рівному ступені;
- Чесна конкуренція між проектами без втручань;
- Підтримка мешканців у їхній активності;
- Проекти мають бути в рамках перспективного розвитку громади;
- Програма має бути циклічна та повторюватися кожен рік;
- Сума виділених коштів має бути відома заздалегідь та не змінюватися;
- Громадяни можуть надавати пропозиції для покращення умов конкурсу;
- Конкурс враховує специфіку громади (ОТГ, місто, село/селище);
- До аналізу та реалізації проектів мають бути залучені громадські активісти.

### **Історія партисипативного бюджетування у світі та Україні**

Задля ефективного впровадження громадського бюджету в своїй громаді керівник має вивчити історію успіху інших міст світу, та насамперед

України.

Джерелом ідеї партисипативного бюджетування стала Бразилія, яка поширилася з міста Порту-Алегрі по більшій частині великих міст країни. У 2000-х роках концепт участі громадян у розподілі бюджету взяли за основу більше 1500 міст Північної Америки, Європи, Африки, Азії та Австралії. До нас досвід дійшов з Польщі, де у 2011 році у місті Сопоті вперше запрацював *budżetach partycypacyjnych* (партисипативний бюджет). Зараз у Польщі більше 180 міст розподіляють свої кошти за допомогою мешканців громади, в тому числі столиця Варшава.

Першопроходьцями у впровадженні нових демократичних інструментів самоврядування стали міста Чернігів, Черкаси та Полтава у 2015 році. Пізніше приєдналися Вінниця, Луцьк, Краматорськ, Київ та ще більше 50 міст та ОТГ України.

### **Можливості для підтримки впровадження бюджету участі**

Найбільш відомими НУО, які надають підтримку місцевим радам у запровадженні бюджету участі в Україні є:

- Фондація Українсько-Польської Співпраці (PAUCI)

<http://www.pauci.org>.

*Контакти:* Україна, 04070, Київ, вул. Іллінська 18, 2-й поверх, оф.1 Тел.: 380 (44) 425 92 58/59, Факс: 380 (44) 425 92 95, e-mail: [pauci.kp@gmail.com](mailto:pauci.kp@gmail.com).

- Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД)

<http://www.ibser.org.ua/gromadskyu-proekt>

*Контакти:* 04070, м. Київ, вул. Борисоглібська 15-В, 2 поверх. Телефони: (044) 353-58-68, e-mail: [inform@ibser.org.ua](mailto:inform@ibser.org.ua).

### **Онлайн платформи для підключення до громадського проекту**

- Громадський проект, бюджет міських ініціатив (<https://kramatorsk.pb.org.ua/>), реалізований в рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження» за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), що реалізує ІБСЕД.

- Громадський бюджет (<http://initiativ.e-dem.in.ua/>) - система створена в рамках програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа.

### **Приклади реалізованих проектів в Україні**

- реконструкція та створення рекреаційних зон облаштування прибудинкових територій (дитячі та спортивні майданчики);
- встановлення скульптур;
- сонячний годинник у м. Вінниці. Історія кризь час «Лицарі сонця»;
- фонтан «Квітухий рояль»;
- скеледром для тренувань та проведення сучасних змагань;
- нове обличчя шкільному подвір'ю ЗОШ;

- облаштування " Скверу Матері" та інші;

На конкурс проектів для фінансування з місцевого бюджету громадяни можуть подавати будь-які проекти, які стосуються комунальної власності та знаходяться на території громади. Аналіз пропозицій, які подаються в містах де вперше запроваджується бюджет участі, свідчить про те, що більшість проектів стосуються освіти, благоустрою, спорту та охорони здоров'я. На жаль, переважну частину з них не можна назвати креативними або інноваційними. Тривале недофінансування закладів освіти та охорони здоров'я протягом багатьох років призвели до того, що серед проектів з'являються такі, як ремонт гардеробу, спортивного залу, відновлення паркану в школах або ремонт їдальні у лікарні.

Все ж таки концепція громадського бюджету передбачає реалізацію креативних проектів громадян з покращення умов проживання в громаді. Такі проекти мають бути загальнодоступні та відкриті для всіх мешканців. Досвід інших країн, зокрема Польщі, показує, що рівень якості поданих проектів щорічно зростає при умові існування налагодженої комунікації між владою та громадою.

### **Особливості запровадження бюджету участі в ОТГ**

- Захист інтересів мешканців сіл та селищ. При запровадженні бюджету участі можуть бути введено зонування території реалізації проектів, що виражається у закріпленні за окремими районами в місті або селами, селищами фіксованої частки з громадського бюджету. Це пов'язано з тим, що мешканці міста заздалегідь мають переваги у голосуванні, такі як: кращий та загальнодоступний інтернет, більшу щільність проживання мешканців, доступ до влади.

- Влаштування пунктів для голосування. Староста має облаштувати у себе в приймальні пункт для подання проектів на паперових носіях та голосування за них для тих осіб, які не мають доступу до мережі Інтернет.

- Агітація «з вуст у вуста» та навчання. Найкращий спосіб розповсюдження інформації на селі було та залишається особисте спілкування. За рахунок місцевого бюджету може бути надрукована наглядна агітація (плакати А3, банери, флаєри), яку староста та депутат можуть розповсюдити на своєму окрузі.

Бажано організувати навчання для потенційних авторів проектів - осіб, які проявили інтерес до конкурсу та є найбільш активними у своїй громаді.

### **Загрози та виклики**

- Недофінансування закладів освіти, охорони здоров'я та спорту призвело до того, що велика частина проектів стосується ремонту та реконструкції у цих закладах замість креативних ідей благоустрою;

- Неякісна інформаційна кампанія може стати причиною недовіри до громадського бюджету з боку громадян;

- Розпорядники бюджетних коштів не готові реалізовувати нетипові

проекти, тому має бути проведено глибокий аналіз заявок ще до початку етапу голосування на предмет можливості реалізації поданих проектів;

- Громадяни не мають достатньої кваліфікації для підготовки якісної заявки з правильно прорахованих кошторисом. Протягом періоду подання заявок мають бути проведені навчання.

## **КРОК 10 ВСТАНОВИТИ КОРИСНІ ТА ПРОДУКТИВНІ ЗВ'ЯЗКИ З СУСІДАМИ. МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО**

Автори: Олександр Ісип, Ольга Кіреєва

*Міжмуніципальне співробітництво (ММС) як нова (інноваційна) форма політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого. Його поява пов'язана з тим, що місцеве самоврядування сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме ММС. Воно має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх без винятку (великих та малих) громад.*

*Досвід багатьох країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. У зв'язку з цим ММС є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох громад. Воно є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої організації територіальної влади тощо.*

*ММС є відносно новою формою політики місцевого та регіонального розвитку. Її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування на договірній основі об'єднують свої ресурси та зусилля для вирішення загальних проблем розвитку. Кінцева мета такого співробітництва – підвищення якості життя громад. Міжмуніципальне співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищою є ступінь автономії муніципалітетів, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.*

**Співробітництво територіальних громад** – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених чинним законодавством формах з метою підвищення спроможності згаданих громад у вирішенні в рамках їх компетенцій актуальних питань місцевого розвитку, ефективного виконання своїх повноважень та підвищення якості надання послуг громадянам.

☑ таке співробітництво є результатом добровільного та осмисленого рішення його учасників, воно не є разовою (фрагментарною) дією, а також повинно мати **наступні ознаки**:

- суб'єкти співробітництва мають бути юридичними особами та повинні мати відповідну політичну, юридичну та фінансову автономію (із урахуванням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та положень національного законодавства);

- вони погоджуються спільно працювати над певним питанням місцевого розвитку, яке належить до їх компетенції; таке співробітництво має свою ціну для кожного з учасників;

- суб'єкти співробітництва погоджуються надавати відповідні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самотійної (ізольованої) діяльності;
- має бути визначений чіткий період реалізації такого співробітництва із встановленими критеріями та індикаторами оцінювання його ефективності.

Терміни «співробітництво територіальних громад» та «міжмуніципальне співробітництво» (ММС) є синонімами; вони визначають одні й ті ж самі процеси в системі місцевого самоврядування, які спрямовані на забезпечення муніципальної консолідації та розвиток спроможності органів місцевого самоврядування у виконанні своїх повноважень і наданні більш якісних послуг громадянам.

ММС має особливе значення для **формування майбутніх громад**, яким надане новим законодавством України право об'єднувати на договірній основі свої зусилля і фінансові ресурси для вирішення спільних проблем розвитку. Такі об'єднання мають функціонувати за принципом «пробного шлюбу», переконуючись на власному досвіді у доцільності в подальшому злиття в єдину (об'єднану) територіальну громаду.

#### **Законодавче забезпечення ММС:**

- Конституція України;
- Європейська Хартія місцевого самоврядування;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР № 1508-VII;
- Наказ Мінрегіону «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» від 27.08.2014 р. № 233;
- Наказ Мінрегіону «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» від 15.08.2014 р. № 225.

#### **Принципи співробітництва:**

- законності;
- добровільності;
- взаємної вигоди;
- прозорості та відкритості;
- рівноправності учасників;
- взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

**1. Принцип законності.** Сутність законності полягає в реальності права, у тому, що всі, без винятку, суб'єкти суспільних відносин керуються принципом суворим дотриманням приписів законів та інших нормативних актів, сумлінно виконують покладені на них юридичні обов'язки, безперешкодно і повною мірою використовують свої суб'єктивні права.

2. **Принцип добровільності.** Він передбачає усвідомлену свободу вибору ініціатором співробітництва інших територіальних громад як партнерів майбутнього співробітництва. Принцип добровільності також передбачає, що співробітництво ґрунтується на вільній згоді територіальних громад – суб'єктів співробітництва започатковувати, здійснювати та припиняти відповідну співпрацю. Принцип добровільності не дозволяє одним зацікавленим суб'єктам майбутнього співробітництва примушувати інших до співробітництва всупереч їх волі.

3. **Принцип взаємної вигоди** – це один із загальновизнаних принципів міжнародного права, яким найчастіше керуються у міжнародних економічних відносинах. Цей принцип тісно пов'язаний з таким принципом, як рівність учасників відносин. Недодержання цього принципу у будь-якому співробітництві спричиняє дискримінацію, нерівноправність і нееквівалентність обміну.

4. **Принцип прозорості та відкритості** зобов'язує суб'єктів співробітництва оприлюднювати проект договору про співробітництво, звіт про використання грошових коштів, рішення сільської, селищної чи міської ради про припинення співробітництва тощо.

5. **Принцип рівноправності учасників** означає формальну рівноправність – ідентичність обсягу прав і юридично санкціонованих можливостей учасників правовідносин, у нашому випадку – насамперед рівність суб'єктів співробітництва перед законом. Це означає, що будь-хто із суб'єктів співробітництва має відносно інших суб'єктів рівні, тобто такі самі права під час організації та здійснення самого співробітництва, незалежно від розміру площі територіальної громади, розміру бюджету, кількості мешканців, географічного положення, наявної інфраструктури тощо.

6. **Принцип взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати** передбачає систему багатосторонніх відносин між його учасниками, в результаті яких кожен учасник несе відповідальність перед іншими учасниками.

#### **Форми, в рамках яких може розвиватись таке співробітництво:**

делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

**Співробітництво у формі делегування** одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів може бути застосована у тих випадках, коли у одного суб'єкта співробітництва є можливість надавати певні послуги, а інші не можуть, але спроможні для їх надання делегувати відповідне право та передати необхідні ресурси (забезпечення дошкільної освіти дітей, які проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади; діяльність комунальних підприємств, зокрема з питань водопостачання, поводження з твердими побутовими відходами, благоустрою тощо).

**Співробітництво у формі реалізації спільних проектів**, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення як певних (конкурсів, олімпіад, змагань тощо, так і реалізації проектів ММС.

**Співробітництво у формі спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності інфраструктурних об'єктів** може бути організовано зацікавленими територіальними громадами у випадку, коли, в одного потенційного суб'єкта є певний інфраструктурний об'єкт, а інші суб'єкти мають необхідність в наданні ним послуг на території інших громад та спроможні його спільно фінансувати (утримувати).

**Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій спільних інфраструктурних об'єктів** доцільно застосовувати у тих випадках, коли ні в кого з-поміж потенційних суб'єктів ММС не має певного інфраструктурного об'єкта або підприємства, і його створення є вкрай необхідним та економічно обґрунтованим для усіх суб'єктів, які мають намір організувати за цією формою співробітництво.

**Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень** може бути організовано для створення окремого підрозділу чи у складі виконавчого комітету відповідної ради, наприклад, для бухгалтерського та/чи юридичного супроводу діяльності декількох органів місцевого самоврядування зацікавлених територіальних громад.

**Переваги** для органів місцевого самоврядування, які беруть участь у міжмуніципальному співробітництві:

ОМС можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність своєї роботи. Разом ОМС можуть зробити те, чого вони ніколи не змогли б досягнути поодиночки; вони можуть надавати нові послуги або підвищити якість послуг, які вже надаються ними громадянам;

більший за кількістю споживачів "ринок" сприяє зменшенню витрат; партнерські органи місцевого самоврядування можуть обмінюватись знаннями та досвідом у наданні окремих послуг, що робить їх надання більш ефективною справою;



☑ покращується здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах публічно приватного партнерства; стає можливим укладання більш вигідних контрактів з приватними компаніями.

☑ ММС може здійснювати позитивний вплив на практику менеджменту у відповідних муніципалітетах, тому що кожний партнер намагається переймати успішний практичний досвід інших учасників ММС;

☑ ММС може сприяти розвитку нової корпоративної культури, заснованої на співробітництві, що є особливо важливим, коли керівництво відповідних громад належить до різних політичних партій;

☑ процес подачі спільних заявок до ЄС, Світового банку та інших організацій-донорів може допомогти виробленню необхідних інструментів для партнерської співпраці ОМС з іншими державними, приватними та громадськими організаціями;

☑ ММС може дати керівникам відповідних ОМС більше часу для того, щоб зосередитися на стратегічних завданнях, оскільки другорядні питання вирішуються завдяки ММС;

☑ ММС може знизити рівень корупції та підвищити прозорість у діяльності відповідних органів місцевого самоврядування;

☑ ММС може сприяти розвитку відчуття солідарності, що сприяє покращенню соціального клімату в суспільстві;

☑ ММС може створювати додаткові можливості для залучення громадських організацій та окремих громадян до розв'язання проблем місцевого значення.

☑ покращується здатність освоєння інвестицій та довіра з боку кредиторів, завдяки чому можна швидше отримувати позики та залучати кошти з фондів ЄС та інших зовнішніх джерел;

☑ з'являється можливість реорганізувати адміністративні послуги: залучити більш кваліфікований персонал, здійснити мобілізацію існуючих ресурсів;

☑ спільна робота над завданням економічного зростання та підвищення прозорості сприяють створенню нових робочих місць та залученню інвестицій краще, ніж фрагментарні дії окремих ОМС.

Разом з тим, можна відзначити наступні **характеристики ММС**:

☑ ММС – це два або декілька ОМС, які співпрацюють між собою;

☑ ОМС-партнери погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (ізольованої) діяльності;

☑ спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції ОМС. Законом може бути визначено, що певні функції ОМС не можуть бути предметом ММС (наприклад, функції, делеговані державою ОМС);

☑ співробітництво має свою ціну для кожного з ОМС-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо);

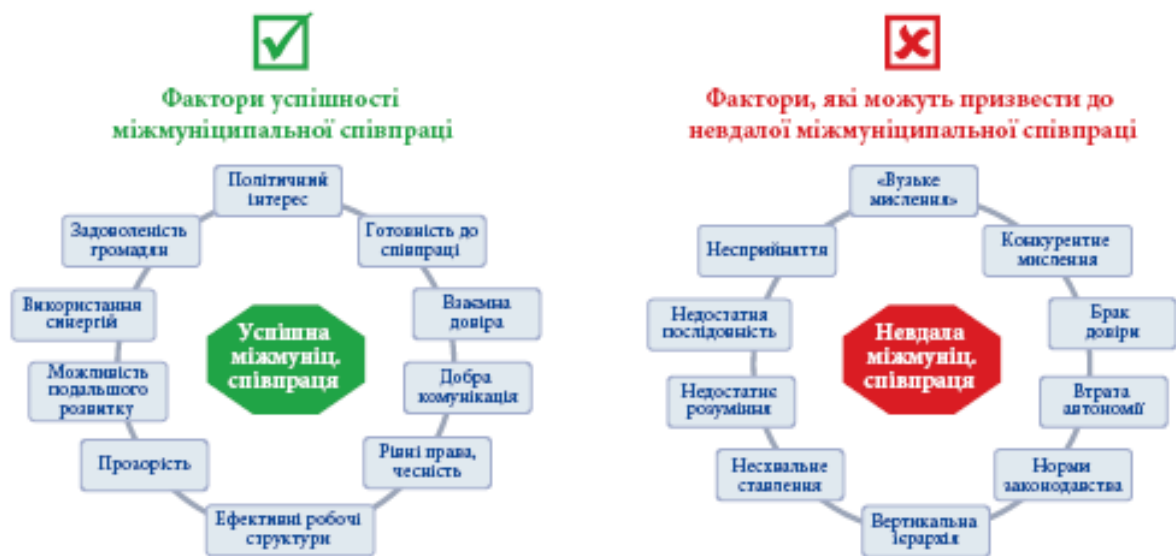
☑ ММС є результатом усвідомленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Угода про співпрацю є добровільною, вона не нав'язується законом, хоча в деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці;

☑ нові вигоди для ОМС-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат при наданні послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, ефективніша та прозоріша політика розвитку;

☑ співробітництво не є фрагментарним – воно розраховано на певний період, а в більшості випадків обумовлюється постійною угодою без визначеної дати завершення терміну дії;

☑ постійний трансфер повноважень органів місцевого самоврядування відсутній; муніципалітети зберігають непрямий контроль за рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва.

Одночасно можна представити схематично такі основні фактори, що створюють передумови для успішної або невдалої форми ММС.



**Суб'єкти співробітництва** – територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради.

Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

#### Етапи реалізації співробітництва:

1. Ініціювання співробітництва територіальних громад (стг).
2. Вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію стг.

3. Розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів.
4. Утворення комісії та підготовка проекту договору про стг.
5. Громадське обговорення проекту договору про співробітництво.
6. Схвалення проекту договору про співробітництво.
7. Укладення договору про стг.

**Ініціювання співробітництва** – це активна дія законодавчо уповноваженого суб'єкта, яка полягає у тому, що на розгляд місцевої ради (сільської, селищної чи міської) виноситься пропозиція щодо ініціювання співробітництва з іншими територіальними громадами.

Ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи.

**Пропозиція щодо ініціювання співробітництва** – це письмовий документ, який окрім таких звичних реквізитів (елементів) як назва, дата подачі та підпис ініціатора, обов'язково повинен містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови.

Рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається сільською, селищною, міською радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва. Сутність цієї процедури полягає у тому, що сільська, селищна чи міська рада після отримання письмової пропозиції про ініціювання співробітництва від ініціатора співробітництва зобов'язана вчинити низку законодавчо передбачених дій, а саме:

- доручити своєму виконавчому комітету з'ясувати доцільність внесеної пропозиції в контексті її відповідності інтересам та потребам територіальної громади;
- дати належний висновок.

На сьогодні **державне стимулювання розвитку співробітництва територіальних громад** здійснюється шляхом:

- надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики;
- передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва;
- методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

**Перелік умов, за наявності яких чи можливості настання, держава має стимулювати співробітництво територіальних громад, а саме:**

- посилення спроможності суб'єктів співробітництва до забезпечення

реалізації визначених законом повноважень. Під посиленням спроможності можна вважати збільшення ресурсного потенціалу учасників співробітництва, утвореного, наприклад, за рахунок акумуляції наявних у кожного суб'єкта співробітництва матеріальних ресурсів, що дозволяє стабільно упродовж певного періоду часу виконувати, покладені на органи місцевого самоврядування повноваження;

☑ до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові. Це означає, що суб'єкти співробітництва самостійно знайшли додаткове фінансове джерело, яке з часом ще й може бути підсилено за рахунок державної фінансової підтримки;

☑ співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва. Сама по собі норма є стимулом до того, щоб зацікавлені територіальні громади організовували співробітництво у кількості чотири та більше суб'єктів;

☑ забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва, яке передбачає залучення до участі в ньому великої кількості працівників з перспективою створення суб'єктами співробітництва ще нових робочих місць.

**Фінансування співробітництва територіальних громад здійснюється за рахунок таких коштів:** місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів тощо.

Існує багато можливостей для започаткування ММС, але кожен із варіантів має свою специфіку і залежить від правових рамок умов, наявності засобів мотивації, можливості залучення відповідних органів влади, стосунків між муніципалітетами та їх керівниками, політичної культури, наявного персоналу та ресурсів тощо.

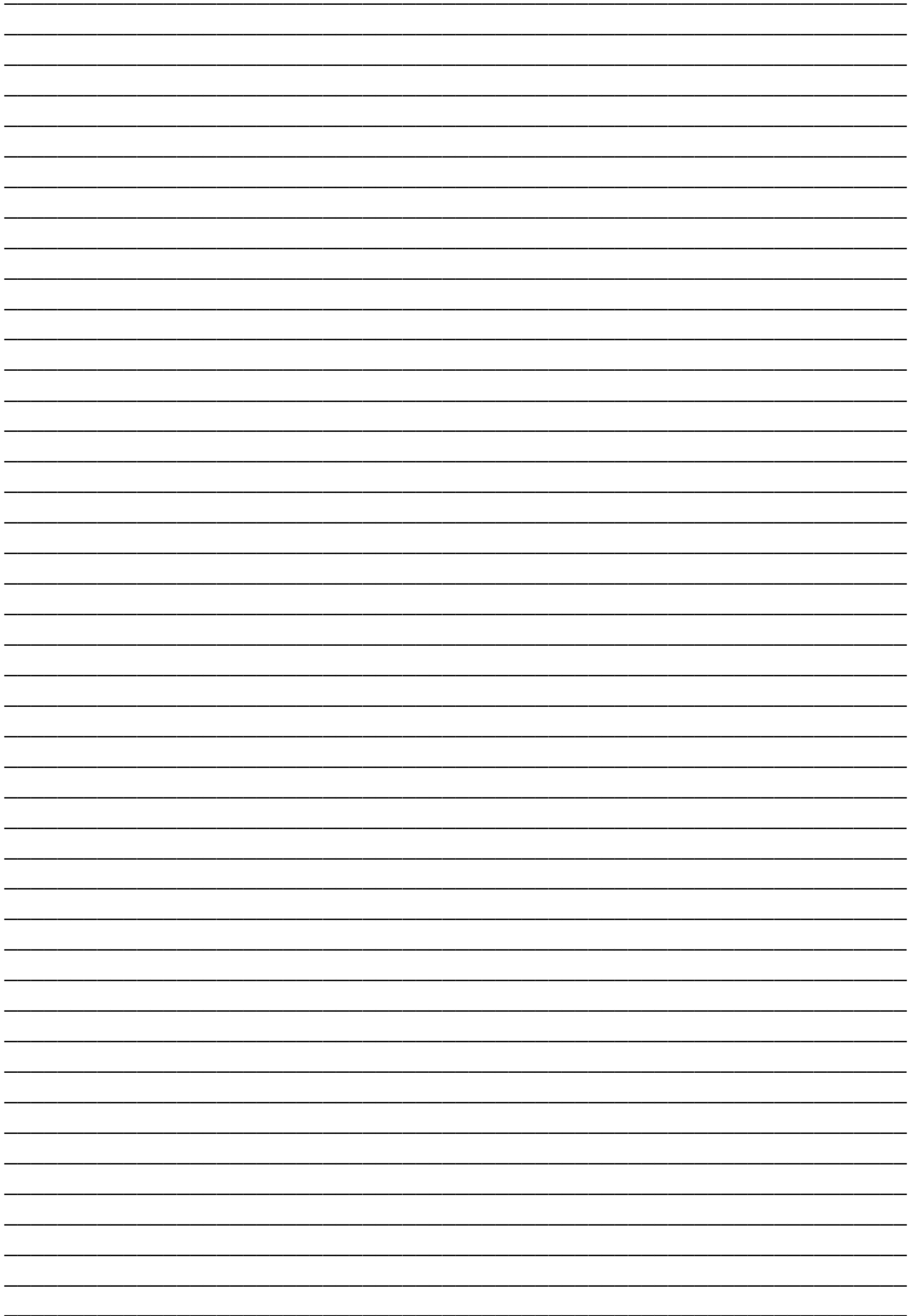
Важливо також розуміти значення заснування ММС. У зв'язку з цим можна виділити 15 кроків, які, зазвичай, є необхідними для створення проекту ММС. Проте, на практиці створення проекту ММС може мати іншу послідовність та пріоритетність деяких кроків (заходів) (табл. 10.1)

**ПОСЛІДОВНІСТЬ КРОКІВ ММС**

ФАЗА 3 Реалізація та оцінювання ММС	15. Регулярне оцінювання 14. Постійна та ефективна комунікація 13. Постійний моніторинг та самооцінка 12. Створення духу співпраці 11. Створення менеджменту та представницьких структур	↑
ФАЗА 2 Створення ММС	10. Остаточне укладання угоди / ухвалення статуту 9. Вирішення інституційних питань 8. Вирішення фінансових питань 7. Обрання правової форми 6. Визначення обсягу ММС	↑
ФАЗА 1 Ініціювання ММС	5. Забезпечення свідомої участі та підтримки 4. Рішення про участь у ІМС та створення платформи для переговорів 3. Аналіз правового та економічного середовища 2. Визначення потенційних партнерів та можливих напрямків співпраці 1. Визначення потреб та можливостей	↑









Дніпропетровський ВПУ "Центр розвитку місцевого самоврядування"  
Support to the Decentralisation Reform in Ukraine  
U-LEAD with Europe: Ukraine – Local Empowerment, Accountability and  
Development Programme  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
2017 рік  
Тираж 200 прим.  
Надруковано ПП Тремпольцев  
49066, м. Дніпро, вул. Мирна, 21