

ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ АСОЦІАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТА СЕЛИЩНИХ РАД

# ВІСНИК



№5  
2013





## Липень

1	пн	Мчч. Леонтія, Іпатія і Феодула. Початок Петровського посту.
2	вт	Ап. Юди брата Господнього. Мч. Зосими.
3	ср	Сщмч. Мефодія.
4	чт	+ 9-й. Мч. Юліана Тарсійського. Сщмч. Терентія.
5	пт	Сщмч. Євсевія. Мчч. Зінона і Зіни.
6	сб	Мц. Агрипини.
7	нд	2-а. Різдво Іоанна Хрестителя. Прп. Іова і Феодосія Манявських. Гл.3.
8	пн	Прпмц. Февронії діви.
9	вт	Прп. Давида Солун. Тихона.
10	ср	Прп. Самсона і Серапіона.
11	чт	Мчч. Безср. Кира, Іоанна.
12	пт	Св. Ап. Петра і Павла.
13	сб	+ Собор 12-ти апостолів.
14	нд	3-а. Чуд. Безср. Косьми, Дем'яна. Сщмч. Аркадія. Гл.2.
15	пн	6-та. Полож. Ризи Пресв. Богородиці. Свт. Фотія.
16	вт	Мч. Якинфа. Свт. Анатолія.
17	ср	Прп. Марти. Свт. Андрея Крит.
18	чт	Прп. Афанасія Афон. Сергія. Рад.

19	пт	Прп. Сесоя Великого.
20	сб	Прпп. Фоми, Акакія Євдокії.
21	нд	4-а. Вмч. Прокопія. Гл.3.
22	пн	Сщмч. Панкратія та Кирила.
23	вт	+ Прп. Антонія Печерського.
24	ср	+ Рівноап. кн. Ольги Київської.
25	чт	Мчч. Прокла та Іларія.
26	пт	Собор архангела Гавриїла.
27	сб	Ап. Акили від 70-ти.
28	нд	5-а. Св. кн. Володимира Великого. Гл.4.
29	пн	Сщмч. Афіногена і 10-х його учнів.
30	вт	Вмц. Марини.
31	ср	Мч. Омеляна. Прп. Омеляна і Памви.



## Серпень

1	чт	Прпп. Макрини, Серафима Саровського.
2	пт	+ Св. прор. Іллі.
3	сб	Прор. Іезекіїла.
4	нд	6-а. Рівноап. Марії Магдалини. Гл.5.
5	пн	Почаївської ікони Божої Матері. Мч. Трофима.
6	вт	Св. мчч. Бориса і Гліба. Мц. Христини.
7	ср	+ Успіння прав. Анни. Прп. Макарія.
8	чт	Сщмч. Ермолая, Єремія і Єромкрата.
9	пт	+ Велкмч. Ціл. Пантелеймона. Блаж. Миколая.
10	сб	Ап. від 70-ти Прохора, Никанора.
11	нд	7-а. Мч. Калиника. Ікони Всецариці. Гл.6.
12	пн	Ап. від 70-ти Сили, Силуана та ін.
13	вт	Прав. Євдокима.
14	ср	Винесення дерева Хреста, Мчч. Макавеїв. Хрещення України. Поч. Спасівки. Піст.
15	чт	Перен. Мошів. Архід. Степана.
16	пт	Прп. Ісакія. Далмата і Фавста. Сщмч. В'ячеслава.
17	сб	7-ми отроків у Єфесі. Прпмц. Євдокії.
18	нд	8-а. Мч. Євстигнія. Прав. Нонни. Гл.7.
19	пн	ПРЕОБРАЖЕННЯ ГОСПОДНЄ. Освяч. овочів.



20	вт	Прпмч. Дометія. Свт. Митрофана.
21	ср	Свт. Еміліана.
22	чт	Ап. Матфія.
23	пт	Мч. Арх. Лаврентія.
24	сб	Мч. Євпла. День Незалежності України.
25	нд	9-а. Мчч. Фотія і Аникити. Гл.8.
26	пн	Прп. Максима Іспов.
27	вт	Прор. Міхея. Прп. Феодосія Печер.
28	ср	УСПЕННЯ ПРЕСВЯТОЇ БОГОРОДИЦІ.
29	чт	Перенесення нерукотворного образу. Мч. Діоміда.
30	пт	Мч. Мирона. Преп.
31	сб	Мчч. Флора і Лавра.

# КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ПРИЗВЕДУТЬ ДО НАРОДЖЕННЯ НОВОЇ ДЕРЖАВНОСТІ



Реформа – категорія, поняття і сутність, яку дуже важливо «не заговорити». Усі й усюди говорять про реформування у різних сферах нашого життя. Проте, на перший погляд, нічого не відбувається. Так здається пересічному громадянину.

Але ж, занурюючись глибше у питання реформування, розуміємо, що забезпечення переходу держави та права до якісно нового етапу існування можливо лише за умови Конституційної реформи,

необхідною умовою якої є те, що змінюються не лише сама Конституція, а й усі правотворчі процеси.

До вересня поточного року Конституційною Асамблеєю має бути прийнятий проект Концепції змін до Конституції України. Відтак, у нашому виданні ми ропочали нову підрубрику стосовно ще однієї реформи – Конституційної. Коментарі як теоретиків, так і практиків розпочав Микола Фурсенко – член Конституційної Асамблеї, а продовжили відомі політики, представники міжнародних організацій, бізнесмени, науковці.

Обговорення проблем місцевого самоврядування відбулось у Львові під час форуму місцевого самоврядування. Для участі у зібранні були запрошені представники органів місцевого самоврядування міст, профільних асоціацій.

А тим часом ситуація в українських селах погіршується. Відсутність послідовної державної політики щодо сталого розвитку сільських територій призводить до того, що українські села вимирають. Ми розпочинаємо формувати книгу пам'яті про них. «Села, що зникають» – так називається нова рубрика. Якщо ви хочете зберегти своє село – пишіть нам свою історію.

Валентина Карпенко – сільський голова з багаторічним стажем. Вона пам'ятає про те, як ще зовсім нещодавно сільських голів запрошували до Кабінету Міністрів. Їх слухали! Про це детальніше – на сторінках журналу. Заслуговує на увагу цікава пропозиція щодо збереження українських сіл «молодого» сільського голови Василя Лежанського з Хмельниччини. «Вся влада самоврядам!» – майже революційний заклик від Миколи Шостака, людини з палким серцем, яка щиро вболіває за Україну, пропонує модель розвитку села.

Дискусії щодо ринку землі тривають. Цього разу вони точаться навколо питання: чи потрібне зняття мораторію на продаж землі чи ні? Коментують ситуацію фахівці Проекту USAID «АгроІнвест» Олександр Каліберда, Марина Зарицька та Олександр Муляр у рубриці «Земельні питання».

І на завершення: традиційно – обмін досвідом у рубриці «Кращі практики». Там є цікаві речі. Рекомендую, почитайте!

**З повагою,  
Головний редактор журналу  
«Вісник Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад»  
Наталія Ключник**

Всеукраїнський науково-популярний журнал «Вісник сільських та селищних рад». Автор ідеї, відповідальна за випуск, головний редактор:  
**Наталія Ключник**  
Керівник проекту:  
**Вадим Івченко**  
Дизайн та верстка:  
**Ольга Чумакова**

Засновник: **Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад**  
Адреса редакції: м. Київ, вул. Артема, 73, електронна пошта: [vassr.visnuk@mail.ru](mailto:vassr.visnuk@mail.ru)  
Видавець: **Інформаційна Агенція «Рідне село»**

Періодичність виходу: один раз на місяць.  
Матеріали подаються мовою оригіналу.  
Повне або часткове передрукування матеріалів, опублікованих у журналі «Вісник сільських та селищних рад», допускається лише з письмового дозволу редакції.

## ЗМІСТ

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УКРАЇНЬСЬКА ВЛАДА ВІДКРИВАЄ ДОРОГУ ДО МОЖЛИВОСТЕЙ .....	4
НОВА КОНСТИТУЦІЯ ЗМІНИТЬ МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ .....	5
САМОВРЯДУВАННЯ – ВАЖЛИВИЙ ФАКТОР РОЗВИТКУ..	8
НАМ ПОТРІБНІ ЕФЕКТИВНІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	10
СІЛЬСЬКА ГРОМАДА МАЄ БУТИ САМОДОСТАТНЬОЮ....	18
УСЯ ВЛАДА САМОВРЯДАМ! .....	20
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ .....	22

### ДІЯЛЬНІСТЬ АСОЦІАЦІЇ

АКАДЕМІЯ ЛІДЕРСТВА РАДИ ЄВРОПИ 2013 ВІДКРИВАЄ ДВЕРІ ДЛЯ МІСЦЕВИХ ЛІДЕРІВ .....	25
ГРОМАДСЬКА АКТИВНІСТЬ – БАЗИС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	26
КОЛИ І ЯК СТИРАЮТЬСЯ КОРДОНИ МІЖ МІСТОМ І СЕЛОМ .....	28
ОБІЦЯТИ ЗОЛОТІ ГОРИ – СОРОМ, А НЕ ЗРОБИТИ ТОГО, ЩО МОЖЕШ, – ГРІХ! .....	30
ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ВИМАГАЄ ПОСИЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ....	32
НОВИНИ ЗАКОНОДАВСТВА .....	33
ПРАВОВІ ОСНОВИ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ НА БАЗІ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД .....	36

### ЗЕМЕЛЬНІ ПИТАННЯ

ЗЕМЕЛЬНИЙ МОРАТОРІЙ. ЩО ЧЕКАЮТЬ ВІД ЙОГО СКАСУВАННЯ?.....	38
ОРЕНДА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ЗЕМЛІ ЧИ МОЖЛИВИЙ БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ .....	40

### СЕЛА, ЩО ЗНИКАЮТЬ

БОКОТА. ПОГАСЛА ЗІРКА .....	42
-----------------------------	----

### КРАЦІ ПРАКТИКИ

ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ .....	46
СІЛЬСЬКІ СМІТТЄЗВАЛИЩА. ЯК ІЗ НИМИ ПОВОДИТИСЯ? .....	48
ФОРМУЛА УСПІХУ = КОЖЕН + УСІ .....	50

**DESPRO**

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

**USAID** | Проект АгроІнвест

Надруковано у друкарні:  
ООО «Компания ВАИТЭ»  
Реєстраційне свідоцтво:  
Серія KB №19504-9304P від 26.11.2012р.  
видане Державною реєстраційною службою України

Загальний наклад: 5 тис. примірників  
Ціна – договірна

Рукописи не рецензуються і не повертаються.  
Редакція не завжди поділяє думку авторів та не несе відповідальності за зміст авторських матеріалів на сторінках видання.  
За зміст рекламних матеріалів відповідальність несе рекламодавець.



# УКРАЇНЬСЬКА ВЛАДА ВІДКРИВАЄ ДОРОГУ ДО МОЖЛИВОСТЕЙ

**«Конституційна реформа має стати договором між народом і владою. Нам потрібно модернізувати Конституцію. Це повинен бути договір між народом і владою, зміни, у які повірять», – про це заявив перший Президент України, голова Конституційної Асамблеї Леонід Кравчук.**



■ Леонід Кравчук

На його думку, Конституційна Асамблея повинна рухатися в напрямі відкритості й демократії. «Українська влада, яку критикують, відкриває дорогу до можливостей.

«Коли ми підготуємо проект змін до Конституції України, у нас буде відпрацьована Концепція, і ми оприлюднимо пропозиції Конституційної Асамблеї», – сказав він.

**Я хочу, щоб люди побачили, що ми підготували, а що прийняла Верховна Рада**

Ті, хто може реалізувати ці можливості, користуються ними, ті, хто не може, – продовжують критикувати», – підсумував Леонід Кравчук (КИД ([http://zadonbass.org/news/all/message\\_61970](http://zadonbass.org/news/all/message_61970)). – 2013. – 29.01).

Л. Кравчук, як голова Конституційної Асамблеї, повідомив про підготовку Конституційною Асамблеєю Концепції змін до Конституції.

Л. Кравчук ствердно відповів на запитання, чи буде Концепція оприлюднена в ЗМІ, а також підкреслив, що приймати зміни до Основного Закону буде Верховна Рада, а не Конституційна Асамблея. «Я хочу, щоб люди побачили, що ми підготували, а що прийняла Верховна Рада», – додав він (Корреспондент (<http://korrespondent.net/ukraine/politics/1491675-kravchuk-ne-nameren-ballotirovatsya-v-prezidenty-v-2015-godu>). – 2013. – 3.02).

## Конституційна Асамблея

Конституційна Асамблея є спеціальним допоміжним органом при Президентові України, утвореним з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України.

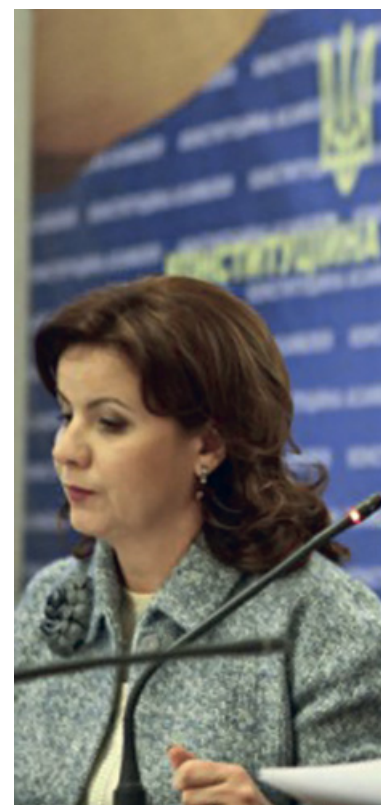
У своїй діяльності Конституційна Асамблея керується Конституцією і законами України, актами Президента України, іншими нормативно-правовими актами, чинними міжнародними договорами України, Положенням, а також ухваленим відповідно до нього Регламентом Конституційної Асамблеї.

Конституційна Асамблея у своїй діяльності керується також загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Діяльність Конституційної Асамблеї ґрунтується на принципах верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості та гласності, незалежності у прийнятті рішень, а також на засадах професіоналізму і науковості, що є основою для ефективного, вільного та конструктивного обміну думками (діалогу), створення атмосфери довіри.

## Основними завданнями Конституційної Асамблеї є:

- узагальнення практики реалізації Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму;
- підготовка та схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, подання її Президентові України;
- підготовка на основі Концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та попереднє його (їх) схвалення;
- організація громадського, а також фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема експертів Європейської Комісії «За демократію через право», обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України;
- доопрацювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України;
- схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України.



# НОВА КОНСТИТУЦІЯ ЗМІНИТЬ МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

**Конституційна Асамблея прийняла за основу проект Концепції змін до Конституції, запланувавши його доопрацювати до осені.**

**В першу чергу вона передбачає зміну моделі управління державою.**

**Про те, якою вона буде, коментує голова Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад Микола Фурсенко – член Конституційної Асамблеї.**

Наталія Ключник



■ Микола Фурсенко

**– Миколо Івановичу, 21 червня на черговому засіданні Конституційної Асамблеї обговорювали проект Концепції змін до Конституції. Навіщо українцям змінювати Конституцію?**

– Хочу зазначити, що українська Конституція була чи не одна з найкращих на момент її прийняття. Так зазначали вітчизняні й зарубіжні експерти. Проте, життя не стоїть на місці. Відтак, виникає необхідність внесення змін та доповнень до будь-якого закону.

Ледве не з моменту її схвалення, у 1996 році, розпочались активні дискусії щодо необхідності внесення таких змін, а вже у 1998 році у Верховній Раді України були зареєстровані перші законопроекти, якими передбачався перегляд окремих положень Основного Закону. Насамперед, зміни передбачались у частині засад взаємодії

між гілками влади. Дискусії тривали аж до 2004 року. Пошук оптимального співвідношення повноважень у трикутнику «президент-парламент-уряд» завершився змінами, які «за формою» запровадили в Україні «парламентсько-президентську» республіку, а по суті – остаточно дестабілізували функціонування вищих органів держави.

**– Які недоліки, на ваш погляд, має українська Конституція?**

– Найперше: з прийняттям Основного Закону, Україна отримала нетипову для більшості демократій організацію виконавчої влади з поділом уряду на «президентську» та «прем'єрську» частини збереженням подвійного підпорядкування голів місцевих державних адміністрацій главі держави й уряду.

Друге: закріплення імперативного мандату, який на сьогодні зберігається лише в країнах «розвиненого соціалізму», закріплення в якості підстави розпуску парламенту припинення існування парламентської більшості, а також ряд інших подібних сумнівних «позитивів», нетипових для демократичних країн.

Такі положення давно потребували перегляду. Результати недосконалості Основного Закону бачимо на практиці, коли централізація влади призвела до дисбалансу регіонального розвитку, розвалу економічної складової розвитку територій, особливо сільських. Місцева влада де-юре має повноваження, де-факто – не може ними скористатись у повній мірі.

Отже, положення Конституції 1996 року давно потребували суттєвого перегляду в частині конституційного регулювання прав і свобод людини, гарантій їх реалізації, конституційних засад адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, принципів взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.



## **-Які зміни передбачені у проекті Концепції змін до Конституції?**

– Передовсім варто зазначити, що проект базується на досвіді реалізації положень чинної Конституції України. Проте більше розвиває і конкретизує їх. Розробники намагалися використати та впроваджувати кращі сучасні досягнення європейського конституційного доробку. Концепція після її доопрацювання має стати методологічною основою для подальшої роботи по підготовці проекту (або проектів) змін до Конституції України.

Важливим є те, що нова Концепція спрямована на вдосконалення механізму інститування прав і свобод людини, гарантування їх реалізації, встановлення конституційно-правових засад реформи судоустрою та здійснення правосуддя, реформи прокуратури, реформи місцевого самоврядування. Основне, що автори проекту намагалися політико-декларативний характер викладу низки статей чинної Конституції України наповнити максимально можливим реальним нормативно-правовим змістом.

## **– Які найважливіші з них, на ваш погляд?**

– У змінній Конституції має бути забезпечено реалізацію народного суверенітету, базуючись на європейських цінностях демократії, прав людини, принципі верховенства права у співвідношенні з іншими універсальними принципами – законності, пропорційності, незалежності та безсторонності суду. Важливим має стати заборона зворотної дії закону. У центрі уваги має бути визнання пріоритету загальнолюдських цінностей (життя, здоров'я, честь і гідність, свобода і недоторканість, безпека).

Основою конституційного регулювання є відносини між людиною і державою, суспільством і державою. Регулювання Конституцією України цих, а також інших відносин має бути спрямоване на забезпечення гідних умов для життя людей, розбудову громадянського суспільства, публічної влади. При цьому має бути забезпечено реалізацію державної влади на засадах чіткого розподілу функцій та повноважень.

В оновленій Конституції України необхідно насамперед встановити конституційно-правові засади реформи судоустрою і здійснення правосуддя, реформи місцевого самоврядування та у подальшій перспективі адміністративно-територіальної реформи.

## **– Якою бачиться нова модель управління державою?**

– Розглядаються різні варіанти: змішана парламентсько-президентська і президентсько-парламентська або суто

парламентська форма державного правління. Питання форми правління – це завжди питання політичного компромісу, домовленостей. Конституційною Асамблеєю запропоновано в питанні влади на центральному рівні розширити систему парламентаризму, збалансувати систему стримувань та противаг.

На місцевому рівні йдеться про децентралізацію, готуються пропозиції щодо конституційних засад реформування місцевого самоврядування.

Так, документ пропонує частину президентських повноважень передати Верховній Раді України. Парламенту – право призначати персональний склад Кабінету Міністрів. Контроль над призначенням Кабінету Міністрів матиме Верховна Рада. Глава держави зможе вносити до парламенту тільки представлення по формуванню Кабміну. Безпосереднє призначення членів уряду здійснюватиметься народними депутатами.

## **– Тобто, вирішальна роль у формуванні Кабінету Міністрів повинна належати Верховній Раді?**

– Саме так. Парламент також пропонує наділити правом припиняти повноваження членів уряду. Єдиним важелем впливу на парламент буде право Президента розпустити Раду, якщо вона у встановлений законом термін не сформує Кабінет Міністрів.

Документ пропонує передати Верховній Раді контроль над призначенням Кабінету Міністрів. Глава держави зможе вносити до парламенту тільки представлення по формуванню Кабміну, при цьому безпосереднє призначення членів уряду здійснюватиметься народними депутатами.

Президентові натомість надається повний контроль над призначенням і звільненням суддів. «Пропонується виключити з Конституції положення про обрання суддів безстроково Верховною Радою, враховуючи, таким чином, рекомендації Венеціанської комісії про необхідність відчуження парламенту як політичного органу від процедури призначення і обрання суддів, – говорить в документі. – Повноваження щодо призначення суддів на посади і їхнього звільнення, а також переведення суддів повинні здійснюватися на підставі і відповідно до представлення Вищої ради юстиції (ВРЮ) Президентом».

## **– А судді, які пропонуються зміни щодо них?**

– Якщо зараз призначенні судді вперше діє п'ятирічний випробувальний

термін, то проектом Концепції пропонується призначати суддів відразу безстроково. Також є намір змінити вікові обмеження для суддів – нижній поріг для призначення на посаду судді підняти з 25 до 30 років, а граничний вік перебування на посаді – з 65 до 70 років. Для новопризначених суддів підвищуються вимоги щодо досвіду роботи у сфері юриспруденції – з 3 до 5 років.

## **– Президент втратить частину своїх повноважень?**

– У разі ухвалення викладених у документі рекомендацій глава держави може втратити контроль над призначенням і звільненням генпрокурора (його пропонується призначати на сім років), голови СБУ, голови Антимонопольного комітету, голови Фонду держмайна і розділу Національного банку. Їх кандидатури Президент також буде зобов'язаний погоджувати з парламентом.

Слід зазначити, що автори Концепції пропонують істотно спростити процедуру імпичменту Президента. Згідно з документом, підставою для усунення з посади глави держави вважатиметься «здійснення ним злочину», а не державної зради, як передбачає діючий закон.

При цьому для того, щоб ініціювати імпичмент, знадобиться 150 голосів народних депутатів, а не 226, як зараз. Висунути звинувачення главі держави зможуть 300 народних депутатів з урахуванням висновку Конституційного Суду, при цьому автори документа пропонують виключити положення про необхідність висновку Верховного Суду у зв'язку з процедурою імпичменту, «оскільки це суперечить принципу безсторонності суду».

## **– Щодо розділу про місцеве самоврядування. Що пропонується змінити у цій частині?**

– Метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу цінність людини, створити оптимальні умови для життєзабезпечення та гармонійного розвитку. Нам необхідно забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів, регіонів на основі найповнішого використання їх потенціалу.

## **Головними шляхами до розв'язання проблем місцевого самоврядування є в першу чергу :**

- Приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування із документами Ради Європи та Європейського Союзу, насамперед Європейської хартії. Місцеве самоврядування має визначати



- не лише право, але й спроможність територіальної громади самостійно або під відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією.
- Конституційне закріплення засад муніципального дуалізму, що констатує можливість органів місцевого самоврядування вирішувати питання як місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ, шляхом виконання делегованих повноважень. Це забезпечить імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування та конституювання національних традицій розвитку місцевого самоврядування.
  - Перегляд конституційно визначеного обсягу компетенції територіальних громад у напрямку їх розширення предметами відання, що забезпечують задоволенню життєво-важливих потреб громад.
  - Закріплення принципів субсидіарності, повноти положень місцевого самоврядування перед повноваженнями місцевих органів виконавчої влади у разі конкурування компетенції цих органів.
  - Посилення конституційно-правового визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за вироблення й реалізацію місцевої політики, програм місцевого розвитку, закріплення головних повноважень цих органів.
  - Закріплення положення про те, що територіальні громади приймають статuti у порядку, визначеному законом.
  - Закріплення базового переліку форм безпосередньої демократії, які можуть використовуватися членами територіальних громад на місцевому рівні.
  - Гарантування проведення консультацій з органами місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень, які безпосередньо стосуються питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.
  - Конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво (партнерство), а також об'єднання з метою ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.
  - Розширення конституційно-правової регламентації добровільного об'єднання територіальних громад, надання права утворювати об'єднані територіальні громади не лише сільським, а й іншим громадам, що мають єдиний адміністративний центр. При цьому добровільне об'єднання територіальних громад може утворюватися в порядку, визначеному законом з урахуванням думки територіальних громад, а також історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури громад, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг на рівні, не нижчому гарантованого державними стандартами.
  - Уточнення конституційного визначення щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих положень органів виконавчої влади. Встановлення, що здійснення делегованих повноважень покладається на виконавчі органи місцевого самоврядування.
  - Забезпечення конституційних гарантій самостійності органів місцевого самоврядування, визнання за місцевими радами права самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату влади та її виконавчих органів, обсягів видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету.
  - Встановлення на конституційному рівні повноваження міських рад вирішувати питання не лише управління районами у місті, але й утворення, реорганізації та ліквідації цих районів.
  - Формування повної організаційної системи місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, надання обласним та районним радам повноважень утворювати власні виконавчі органи.
  - Закріплення конституційних засад формування самодостатніх територіальних громад і територіальних спільнот, спроможних самостійно, в повному обсязі і на рівні гарантованих державою соціальних стандартів вирішувати питання, віднесені до їх відання, на підставі достатньої матеріально-фінансової основи.
  - Закріплення вимоги відповідності фінансових ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування, що має стосуватись як власних, так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.
  - Конституційне гарантування самостійної економічної основи суб'єктів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів. Визначити основні повноваження районних та обласних рад щодо управління комунальною власністю територіальних спільнот, передбачити, що районні, обласні ради вирішують відповідні до закону питання щодо використання природних ресурсів місцевого значення, що перебувають у комунальній власності територіальних спільнот.
  - Надання органам місцевого самоврядування права звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційних законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, що стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.
  - Розширення конституційно-правового регулювання статусу органів самоорганізації населення як однієї з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та складової системи місцевого самоврядування. Закріплення можливості створення одноосібної форми самоорганізації населення, на територіях якого не створені органи місцевого самоврядування, гарантування обов'язковості передачі коштів, забезпечення матеріально-технічних ресурсів, необхідних для здійснення повноважень.
  - Доповнення статті 140 Конституції України положення тим, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, безпосередньо через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через органи самоорганізації населення.
  - Визнання конституційних засад державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Зміна правового статусу місцевих державних адміністрацій, позбавлення їх функцій місцевого самоврядування та трансформування у контрольні наглядні органи з підпорядкуванням Президенту України.
  - Виключення конституційних норм щодо підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій районним і обласним радам, а також права висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації.
  - Встановлення, що в містах зі спеціальним статусом – Києві, Севастополі діє місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації відповідно до спеціальних законів.
  - Встановлення обов'язків з'ясування та врахування думки територіальної громади села, селища, міста або територіальної спільноти району, області з приводу змін меж адміністративно-територіальної одиниці у порядку, визначеному законом. ■ VASSR

# САМОВРЯДУВАННЯ – ВАЖЛИВИЙ ФАКТОР РОЗВИТКУ

**Місцеве самоврядування нині знаходиться у занедбаному стані. Більшість аналітиків це пов'язують з відсутністю відповідних структур, органів та належних ресурсів для виконання своїх повноважень. У першу чергу фінансових і, зокрема, власних надходжень. Поділилася з цього приводу своїми думками Людмила Супрун.**

Розмову вів  
Антон Гончарський



■ **Людмила Супрун,**  
народний депутат 3-го та 4-го  
скликань (з 2005 – виконувач  
обов'язків голови Комітету з питань  
бюджету), доктор економічних наук,  
«Заслужений економіст України»,  
голова правління Українського фонду  
Миру (з 2002 року)

– Людмילו Павлівно, Ви, як фахівець,  
є добре обізнаною людиною у багатьох  
сферах суспільно-політичного життя  
України. Нині розпочалось обговорення  
Концепції адміністративно-територіаль-  
ної реформи, зокрема, і що стосується  
місцевого самоврядування. Потреба  
його вдосконалення виникла давно.  
Були певні спроби за віце-прем'єра  
Романа Безсмертного здійснити  
адміністративно-територіальну реформу  
за соціальною моделлю, головною ідеєю  
якої було укрупнення громад, районів.  
Але з цього нічого не вийшло. Чому?

– Ви знаєте: є речі концептуальні,  
а є ментальні, і про них не треба забувати.  
Україна – унікальна держава, де самовря-  
дування зародилося чи не одне із перших

у світі. У нас були самоврядні території.  
Згадайте таке непересічне явище,  
як Козацька Республіка, Запорізька Січ.  
У той час існуюча система самоврядування  
приводила до того, що обирали  
найкращих, тих, хто управляв територією  
і громадою. Це дві такі важливі речі.

У той час, коли у Франції, хто народився  
у королівській сім'ї, ставав спадкоємцем  
трону, незалежно від того розумний чи не  
дуже; у Козацькій Республіці вже існували  
самоорганізовані територіальні громади,  
де з-поміж найкращих, найрозумніших,  
найсильніших обирався той, кому довіряли  
керувати громадою. Це один із таких  
історичних прикладів, який засвідчує, що в  
нас традиції самоврядування завжди були  
досить серйозні. Саме тому на території  
України були люди добре освічені.

У 1654 році, коли Україна уклала договір  
і заручилася підтримкою Московського  
царства проти зовнішніх ворогів, 70 відсотків  
українського населення вміло читати та  
писати. У той же час у Франції – 15 відсотків,  
а в Московії і того менше. Люди в нас були  
писемними, існували школи в поселеннях,  
була спеціалізація. Це дуже важливо.

Що стосується сьогоденного само-  
рядування, то воно постійно знаходиться  
під тиском безгрошів'я. Тобто все, що  
заробляється на будь-яких територіях,  
розподіляється через систему державної  
влади таким чином, що гроші на розвиток  
територіальних громад фактично відсутні.

Вони вилучаються знизу і залишаються  
кошти тільки на виплату заробітної плати  
та комунальних послуг. І на сьогоднішній  
день навіть цих грошей не вистачає.  
Їх достатньо тільки для того, щоб закрити  
десять місяців, а одинадцятий і дванадцятий  
місяць календарного року фактично  
розпочинаються з великої напруги,  
тому що місцеве самоврядування шукає,  
де взяти позики в банках, щоб якось

закрити виплату заробітної плати, розраху-  
ватися за комунальні послуги тощо.

Одного разу у нашій країні за роки неза-  
лежності був проведений, так би мовити,  
вимушений експеримент, який виявився  
досить успішним, незважаючи на труднощі  
того часу. Це був 2006 рік, коли уряд  
знаходився у стані перманентної загрози  
відставки. Наближалися вибори до  
Верховної Ради, а отже, не було можливості  
вчасно сформувати державний бюджет.  
Тому прийняли, я вважаю, правильне  
стратегічне рішення: коли близько 15%  
коштів, що йшли у місцеві бюджети  
(а це інвестиційні кошти) спрямували на  
розвиток місцевих територіальних громад.  
Тобто, вже не треба було їхати до Києва  
і прохати: можна нам взяти 35 гривень  
на заміну краника в дитячому садочку №2  
у нашому селищі чи ні?

Була повна самостійність. І ви знаєте, це  
був той рік, коли не було збоїв, тому що на  
місцевому рівні приймалися рішення дуже  
швидко. Бо ці рішення вимагало приймати  
від місцевого самоврядування саме життя.

З огляду на це, у нашому законодавстві  
для ефективної роботи потрібно чітко  
визначити величини двох грошових  
потоків, один такий, який держава  
передає, щоб виконувати державні  
завдання на місцевому рівні, а другий – це  
кошти, які громада сама заробляє  
і вирішує свої проблеми. Так ось, на жаль,  
на сьогоднішній день на виконання цих  
повноважень, що держава має передати  
вниз громадам, не вистачає грошей.

І держава їх туди в необхідній кількості не  
дає. Чому? Відповідь диктується оцінкою  
реальних подій. Наприклад, на Євро-2012,  
одноразовий захід, який проходить  
всього-на-всього тридцять днів, було  
виділено сорок мільярдів, а на всі  
програми, проекти місцевого само-  
рядування, що пов'язані з утриманням



приміщень лікарень, шкіл тощо, приблизно два мільярди гривень. Ви різницю уявляєте? Мова йде про те, вибачте, якщо в тебе у квартирі не працює туалет, то для чого туди ставити золотий унітаз? Тобто, треба співвідносити свої доходи, витрати і потреби, що – в першу чергу, а що – у другу. Очевидним є те, що країну треба приводити до порядку. Тільки не під Євро, а в принципі.

#### – А що стосується ідеї укрупнення громад, районів? Як ви до того ставитесь?

– Ви знаєте, що питання укрупнення громад, районів уже давно в нас обговорюється. Я побувала в багатьох районних центрах, селищах, які раніше були містечками, районними центрами. Вони дуже занепали.

Наслідки цієї адміністративно-територіальної реформи, що здійснювалась у шістдесятих роках минулого століття, починаємо сьогодні, як жнива розпачу. Якби така реформа зумовила б не тільки скорочення управлінського апарату, а надала широкий доступ населенню до державних послуг, вона була б сприйнята позитивно. Ось про це треба говорити. Наприклад, якщо раніше районний центр був за двадцять кілометрів від села, то, щоб узяти довідку про склад сім'ї, погодити перевлаштування будинку тощо, людина сідала в автобус чи на велосипед

**Для ефективної роботи місцевого самоврядування потрібно чітко визначити величини двох грошових потоків, один такий, який держава передає, щоб виконувати державні завдання на місцевому рівні, а другий – це кошти, які громада сама заробляє і вирішує свої проблеми.**

і поверталася за три-чотири години назад додому. А коли до районного центру стане п'ятдесят – сімдесят кілометрів, то таке укрупнення, повірте, жодна громада не буде сприймати. Є ще багато інших причин.

#### – Зокрема яких?

– Наприклад, зараз намагаються укрупнити лікарні та школи і говорять: якщо немає необхідної кількості людей, ми лікарню і школу закриваємо. А як бути при народженні дитини, коли місцевий пологовий будинок закрито і доведеться їхати п'ятдесят-сімдесят кілометрів до нового центру? І це нашими сільськими дорогами... Або фельдшерський пункт ліквідується і кажуть: не хвилюйтеся, один чи два рази на місяць буде приїжджати амбулаторія. Але що робити, коли людина одержала травму і їй потрібне лікування, постільний режим. То вона має чекати цілий місяць, коли за графіком приїдуть лікарі? Отже, якщо якість життя не поліпшується, а йде примітивне скорочення, то ми, як громадяни,



це оцінюємо дуже негативно. Звичайно, необхідно також створювати і медичні центри, які зможуть, скажімо, обслуговувати чотири тисячі і більше людей, але за новими технологіями.

#### – Сьогодні багато говориться про необхідність мати сімейних лікарів...

– Лікарі, які працюють у селах і селищах, уже давно є сімейними. Ці фахівці, справді, є універсальними, як то кажуть, солдатами: вони тобі і гінекологи, хірурги,

стоматологи, акушери, окулісти. Але їх не треба скорочувати, тобто не множити на нуль, як сьогодні пропонується.

Я проти того, щоб сімейну медицину робили на базі кожного, хто має ліцензію приватного лікаря.

#### – Так чи інакше, але сімейний лікар має посилати у складних ситуаціях пацієнтів до того чи іншого вузького спеціаліста?

– В ідеалі, що так, але, одержавши гроші, не буде зацікавленим, щоб направити пацієнта до іншого лікаря з вузькою спеціалізацією, бо від нього підуть ці кошти. Це не реформа, а механізм заробітку грошей окремими групами. Я не підтримаю такого підходу, ніде у світі такої реформи не бачила.

Безглуздо експериментувати над громадами, витрачаючи на це великі гроші і безпідставно думати, що реформа буде успішною. Так сталося з медичною: загнали 3 мільярди гривень у різні області, а позитиву ніякого досягнути не вдалося.

– Ми багато говоримо та експериментуємо, вигадуємо якогось «велосипеда», хоча він уже давно винайдений. Це стосується й адміністративно-територіальної реформи, моделі діяльності громад. Чи не краще взяти за основу досвід європейських країн, наприклад австрійський.

– Звичайно, можна, але це вже окрема тема розмови. Якщо коротко, то, дійсно, в австрійців є чому навчитися. Там кожна громада є не лише територіальною, а й господарською одиницею. Їй надається право здійснювати власну економічну діяльність: купувати й продавати землю та майно, створювати підприємства, інвестувати у привабливі інвестиційні проекти як в Австрії, так і закордоном, за власним вибором відкривати рахунок у тому чи іншому комерційному банку. В Австрії для початку нового будівництва, продажу або поділу будь-якої земельної ділянки потрібен дозвіл місцевої громади.

Велике значення мають місцеві референдуми, які можуть проводитися з будь-якого питання, що стосується життєдіяльності громади. Якщо 20 відсотків населення громади порушує якусь питання, то воно в обов'язковому порядку для прийняття рішення виноситься на виконком. Австрія підтримує Концепцію ЄС щодо збереження місцевості сільського типу і не заохочує укрупнення громад та урбанізацію. Як і всюди, малим громадам складніше одержати доступ до відкритих фондів, порівняно з великими, тому вони об'єднують свої зусилля на всіх рівнях для спільного відстоювання своїх прав та інтересів, впровадження життєво важливих проєктів.

Такий меті покликана слугувати й наша Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, яка з кожним роком зміцнюється і стає все впливовішою. ■ VASSR

# НАМ ПОТРІБНІ ЕФЕКТИВНІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



**У м. Львів відбувся Всеукраїнський форум місцевого самоврядування. До участі в ньому були запрошені міські голови, представники Асоціації міст України, представники центральних органів влади, правозахисних організацій, Ради Європи, міжнародних організацій та дипломатичних місій. У форумі взяли участь Асоціації сільських та селищних рад.**

Ефективні органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском в розбудову на принципах демократії та децентралізації влади. Саме такі принципи зазначені в Європейській хартії про місцеве самоврядування, до якої приєдналася й Україна.

Але на сьогодні набирає обертів державна політика, спрямована на посилення централізації влади. З кожним роком повноваження органів місцевого самоврядування зменшуються, а відповідальність перед мешканцями зростає. Розрив повноважень та зобов'язань створили ситуацію, за якої місту делеговано відповідальність за забезпечення прав та комфорту мешканців, проте ця відповідальність ніяк не підкріплена повнотою повноважень і достатніми ресурсами.

У сферах управління бюджетом, містобудуванні, системі оподаткування, системі охорони здоров'я, правопорядку, управлінні земельними ресурсами, встановленні економічно обґрунтованих тарифів, створенні сприятливих умов для інвесторів місцеве самоврядування стає з кожним роком все більш залежним від центральної влади і менш спроможним до виконання своїх функцій.

Закон України «Про місцеве самоврядування» зазнав чималих змін з 20 грудня 2012 року. Ні мешканці міста, ні органи місцевого самоврядування більше не мають впливу на призначення голів місцевих ДПА, МИС, МВС. Ще більше занепокоєння викликає факт, що виключно до компетенції центральної влади переходять реєстрація громадян та бізнесу, система розподілу основної частини коштів міських бюджетів, служба швидкої допомоги, збір податків. Відбувається монополізація всіх фінансових

операцій місцевої влади державним казначейством. Великий перелік адміністративних послуг та дозволів, що мають виключно міський характер, тепер потребуватимуть дублювання затвердження в органах державної влади.

Очікується прийняття решти законопроектів, до яких додаються все нові поправки, що звужують повноваження органів місцевого самоврядування. Наприклад, перереєстровано Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань освіти (щодо вдосконалення державної політики в галузі освіти)» (№0905), що обмежує право органів місцевого самоврядування на самостійне прийняття рішень щодо призначення керівників шкіл та ліквідації/реорганізації комунальних освітніх закладів. Широка дискусія точиться щодо нового розподілу повноважень між центральними органами та органами місцевого самоврядування в галузі містобудування.

В умовах загрози системного знищення, органи місцевого самоврядування виробили спільне бачення та узгодили план подальших дій для зміни цих загрозливих тенденцій.

**Для виходу з ситуації, що склалася, м. Львів ініціював проведення Всеукраїнського форуму місцевого самоврядування з метою:**

- привернути суспільну увагу до нових умов функціонування місцевої влади;
- виробити спільне бачення та узгодити дії органів місцевого самоврядування українських міст;
- створити резолюцію мерів українських міст до центральних органів влади, яку скерувати Президентові України, Кабінету Міністрів, Верховній Раді України, українській та міжнародній спільноті.



**■ Давид Жванія, народний депутат України, голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування**

Без дієвого самоврядування ефективний розвиток країни неможливий.

Потрібно розпочати цілий комплекс реформ, які запровадять повноцінне місцеве самоврядування та новий адміністративно-територіальний устрій, що відповідатиме реаліям життя людей. Без цих кроків подальший європейський поступ України є вкрай ускладнений.

**Принципи впровадження таких змін очевидні і давно відомі:**

орієнтація на конкретні потреби людини, децентралізація, субсидіарність, правова, організаційна, фінансова автономія місцевого самоврядування, повне фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень, приведення законодавчої основи діяльності органів місцевого самоврядування до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.





■ **Андрій Садовий,**  
міський голова Львова

Криза – це те слово, яке найчастіше звучить останнім часом в Європі і в Україні. Криза економічна, політична, суспільна. Такі явища не вперше відбуваються в світі. Найбільш кризовими були середні віки. Що тоді зробили далекоглядні володарі країн? Як відреагували на цей виклик? Вони передали максимальну повноту влади містам, започаткувавши практику Магдебурзького права. І міста почали підніматися, піднімаючи за собою свої країни. Це повчальний приклад, і мені дуже приємно, що в світі це дуже добре розуміють. Серед них і Україна задекларувала свій рух в напрямку цінностей місцевого самоврядування і підтвердила свої наміри в 2009 році в Утрехті, підписавши Утрехтську декларацію

про належне місце та регіональне врядування в неспокійний час. У нас молода країна, якій 21 рік. Ми повинні швидко побороти велику кількість хвороб, з якими інші країни жили 100-200 років. І сьогодні ми маємо такий шанс, надавши додатковий імпульс місцевому самоврядуванню. В Україні 450 міст – це 450 потужних, реактивних двигунів, але сьогодні ці двигуни працюють на холостому ходу. Якщо ми дамо їм можливість запрацювати на повну потужність, то ця сила, я переконаний, зможе вивести Україну на нову орбіту розвитку. Тому я б дуже хотів, щоб ці двигуни почали працювати якнайшвидше. Все залежить від нас – від активних людей, яких у нас в країні дуже багато.



■ **Сергій Василенко,**  
заступник голови  
Львівської обласної  
державної адміністрації

Втілення в життя реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні дозволить забезпечити однакові держані стандарти громадян нашої держави, незалежно від того, де вони проживають. Це дасть поштовх до розмежування повноважень між рівнями влади на користь місцевих органів самоврядування.



■ **Наталія Романова,**  
президент Палати Регіонів Конгресу  
місцевих і регіональних рад  
Ради Європи

2013 рік Європейським Союзом оголошений роком участі громадян. У нас є можливість подумати, куди ми рухаємося, та спланувати наші дії, яким чином побудувати свій стратегічний план і як зробити так, щоб наші завдання на кожному етапі були досягнуті.



■ **Валерій П'ятак,**  
в. о. голови Львівської обласної ради,  
заступник голови Львівської  
обласної ради

Реформа самоврядування і територіального устрою влади – це черговий виклик і успішна та ефективна громада. Це основа сильної, демократичної і конкурентоспроможної держави. А справжнє самоврядування – це можливості для свобод та ініціативи громадянина для, насамперед, його особистої відповідальності за успіх та добробут родини, за можливість та бажання стати господарем в своєму місті, на своїй вулиці і у своїй державі.



■ **Олександр Кучеренко,**  
директор Проекту МЕРМ

Проект МЕРМ впроваджується Федерацією канадських муніципалітетів та фінансується Канадським агентством міжнародного розвитку. Ми вже два роки наполегливо впроваджуємо ідею діалогу різних рівнів влади для налагодження співпраці задля ефективного економічного розвитку, надаємо допомогу містам-партнерам Проекту у Львівській та Дніпропетровській областях у розробці та ухваленні планів стратегічного розвитку, фінансово підтримуємо реалізацію проектів розвитку в містах.

Тому ми із зацікавленістю сприйняли пропозицію стати партнером в організації Форуму місцевого самоврядування у Львові, мета якого привернути увагу до проблеми надання більших повноважень місцевим громадам. На нашу думку, Форум є доброю платформою для практичного обміну досвідом та ефективної координації процесів економічного розвитку, як на регіональному рівні, так і на рівні центральних органів влади України задля економічного росту, підвищення конкурентоспроможності, рівня зайнятості та якості життя населення.

## ПРИВЕДЕМО БЮДЖЕТ У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ!

**Ціль бюджетних реформ – приведення бюджету до відповідності принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає реалізацію не менше ніж 20% коштів через місцеві бюджети. В Україні відбувається штучне виконання вимог Хартії. Наприклад: фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення.**



**■ Іщук Олег Ростиславович, директор департаменту фінансової політики ЛМР**

Держава штучно пропускає ці кошти через місцеві бюджети без впливу з боку місцевої влади, а Кабінет Міністрів може в процесі виконання бюджету самостійно перерозподілити обсяги цих субвенцій.

**Пропозиція: Фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення повинно здійснюватися лише з Державного бюджету України.**

Місцеві бюджети обслуговуються держказначейством, як наслідок: останніх 4-5 років платіжні доручення місцевих органів влади при наявності в них коштів органами держказначейства виконувались не всі. Станом на 24 липня 2012 року не виконані платіжні доручення на загальну суму 4,3 млн. грн. Вказані платіжні доручення не виконувались органами держказначейства від 5 до 10 днів.

28 грудня 2012 на рахунках розпорядників коштів міського бюджету з вини органів держказначейства не виконано платіжних доручень на 28,1 млн. грн. Як наслідок:

**розпорядники бюджетних коштів змушені проводити видатки на погашення заборгованості за товари і послуги, отримані у минулому році, за рахунок призначень, передбачених у бюджеті на 2013 р.**

Додаткові кошти, які держава отримує в процесі виконання державного бюджету,

розподіляються по регіонах не за формулою, а в ручному режимі. Наприклад, область отримала від держави додаткових дотацій на соціальну культурну сферу більше 160 млн. грн. (на заробітну плату). Місто з них отримало лише 8,5 млн. грн. – тобто 5%. В той час, коли питома вага видатків на делеговані повноваження для бюджету м. Львова складає 26%.

### Пропозиції змін до Бюджетного Кодексу України:

- кошти місцевих бюджетів на власні повноваження і кошти бюджету розвитку тримати в одному з державних банків;
- кошти місцевих бюджетів повинні бути на відокремленому від коштів обласного і державного бюджетів рахунку;
- невиконання органами держказначейства платіжних доручень розпорядників Бюджетного Кодексу України протягом 3-х днів тягне за собою штрафи і пеню;
- ліквідувати норму, за якою головні бухгалтери бюджетних закладів беруться на роботу лише за погодженням з органами держказначейства.

### Проблемні теми ОМС:

1. Намагання на рівні держави втручатися в чисельність і штати органів місцевого самоврядування;
2. Питання оплати – спеціалісти 2-ї категорії, провідні, головні, завідуючі секторами і заступники керівників відділів мають однаковий оклад на рівні мінімальної заробітної плати;
3. Намагання під законними актами вносити зміни до Бюджетного Кодексу України в частині статутних фондів комунальним підприємствам;
4. Занадто громіздка бюджетна класифікація, величезна кількість кодів економічної та функціональної класифікації і їх дріб'язкових тлумачень;
5. Питання короткотермінових позичок – штучне заниження розміру в розрахунках на суму коштів, які зависли з вини державного казначейства;
6. Питання роботи з держказначейством без паперів, по системі «банк-клієнт»;

7. Позиція податкових органів щодо забезпечення виконання дохідної частини місцевих бюджетів, ліквідації недоїмки.

### За результатами дискусії до резолюції було додано такі пункти:

- Надати право органам місцевого самоврядування обслуговуватися в тих банківських установах, що мають державну частку у статутному капіталі за доходами та видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а також по бюджету розвитку;
- Встановити чіткі терміни виконання платіжних доручень місцевих бюджетів – не більше 1 операційного дня за захищеними статтями видатків та не більше 2 операційних днів за незахищеними статтями видатків. Встановити пеню у розмірі 5% та штрафи для посадових осіб у розмірі 1% від суми платежів за кожний протермінований день;
- Для уникнення дефіциту коштів в органах казначейства здійснити розподіл єдиного казначейського рахунку на три рахунки:
  - а) для коштів державного бюджету;
  - б) для коштів обласних і районних бюджетів;
  - в) для коштів бюджетів місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- Внести зміни до Бюджетного Кодексу України щодо передачі державних програм соціального захисту на фінансування до видатків Державного бюджету України.
- Рекомендувати Бюджетному комітету Верховної Ради України та Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування забезпечити публічне обговорення з органами місцевого самоврядування та всеукраїнськими асоціаціями місцевого самоврядування проекту Закону України «Про Державний бюджет» перед його прийняттям з відпрацюванням механізмів врахування пропозицій.





■ **Робер Гертцог (Франція), професор права Страсбурзького інституту політичних наук, експерт Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні»**

З кінця 90-х років минулого століття було підготовлено низку звітів щодо стану системи місцевого самоврядування в Україні. Суть більшості з них полягала в тому, що наявна пострадянська система є застарілою та потребує модернізації й адаптації до сучасних економічних і соціальних реалій. Крім того, необхідно вдосконалити чинну правову базу, зокрема положення Конституції України. В цьому контексті особливого значення набуває питання реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Форум місцевого самоврядування у Львові, як і інші численні заходи, вкотре доводить, що існує загальна згода щодо необхідності реалізації такої довгоочікуваної реформи місцевого самоврядування. Звичайно, українська сторона має самостійно визначати її пріоритети та порядок реалізації. Але це не означає, що, з огляду на політичні реалії, практичне впровадження реформи потрібно відкладати майже на два роки.

Підготовку до зміни системи необхідно розпочинати вже зараз, проводити законопроектну роботу та консультації, а в тих сферах, де існує консенсус, ухвалювати окремі закони, які вже сьогодні можуть сприяти розвитку місцевого самоврядування та подоланню низки проблем місцевого рівня.

Тут хорошим прикладом могло б стати нове законодавство у сфері міжмуніципального співробітництва, а саме: ухвалення проектів законів «Про співробітництво територіальних громад» та «Про право територіальних громад на об'єднання», активну участь у розробленні яких брали експерти Ради Європи.



■ **Анатолій Ткачук, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства**

Анатолій Ткачук презентував «Підходи до формування державної політики стимулювання міжмуніципального співробітництва». Зокрема, він представив проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (міжмуніципальне співробітництво), зазначивши, що: «прийняття закону дасть можливість тим, хто прагне щось змінити у своїх громадах на краще об'єднати для цього власні ресурси і отримати результат».

### ДО ДИСКУСІЇ ДОЛУЧИЛИСЬ:

Лоран Мужо, Головний виконавчий директор Асоціації міських муніципалітетів провінції Саскачеван, Канада розповів про досвід використання міжмуніципального співробітництва для сприяння розвитку місцевої економіки.

Заступник Павлоградського міського голови Володимир Тихонов надав інформацію про досвід міжмуніципального співробітництва на прикладі створення в рамках реалізації Проекту МЕРМ територіального кластеру «Західний Донбас».

Активну участь у дискусії взяли представники українських міст. Зокрема Новороздільський міський голова Володимир Туз сказав: «На сьогоднішній день в державі є 330 тис. державних службовців – працівники центральних органів влади і представники державних адміністрацій – від обласної до районної. І лише 100 тис. працівників органів місцевого самоврядування. Диспропорція існує. Дуже багато повноважень дублюються в державних органах.

Органи місцевого самоврядування перевіряють 7 різних комісій з одного і того ж питання. Чому дублювання функцій фінансується з державного бюджету? Достатньо однієї інспекції, яка може виконувати ту регулюючу функцію. Але, на жаль, у нас так є».



■ **Джеймс Скароу, мер міста Принц Альберт, Саскачеван, Канада**

– Найбільш важливий мій досвід полягає в наступному: тільки коли міста об'єднують свої зусилля, вони отримують переваги у відстоюванні своїх інтересів. Це поєднання повинно базуватися на взаємній повазі та безумовному дотриманні законності, така модель спрацювала в Канаді і, я переконаний, спрацює в Україні, – наголосив мер канадського міста Принц Альберт Джеймс Скароу.

Досвідом розробки та впровадження стратегічних планів розвитку своїх територіальних громад поділилися Жидачівський міський голова Володимир Левко та Новороздільський міський голова Володимир Туз.

Про формування стратегій розвитку територіальних громад як елемент підвищення їх конкурентоспроможності розповів Ігор Лепешкін – спеціаліст з місцевого економічного розвитку Проекту МЕРМ.

Про методологічні основи формування та впровадження стратегій регіонального розвитку – консультував проекту МЕРМ Василь Кашевський. Він запропонував учасникам обговорення аналіз відмінностей українського та європейського підходів до формування регіональних стратегій.

У ході дискусії було відведено багато часу питанню створення дієвого механізму узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів зі стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку, як це передбачено Національним планом дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

## ПРОБЛЕМИ ВТІЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ПОЛІТИКИ ОМС



**■ Пайонкевич Гелена Казимирівна, Начальник юридичного управління ЛМР Повноваження органів місцевого самоврядування**

Держава декларує можливість розвитку місцевого самоврядування, що є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Відповідно, в Україні приймається ціла низка нормативних актів, які підтверджують такі наміри нашої держави. В 1997 році було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка стала частиною національного законодавства. Також є кілька протоколів відповідних комісій, які були прийняті на розвиток цієї хартії. Конституція України визначає поняття місцевого самоврядування як право територіальної громади вирішувати всі питання місцевого значення. Це підкріплено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», який наповнює наші повноваження змістом – стаття 26 Закону каже, що місцеві ради мають право вирішувати всі питання місцевого значення.

Починаючи з 2009 року і до сьогодні, прийнято ряд Законів, які фактично

позбавили органи місцевого самоврядування можливості вирішувати питання місцевого значення.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає перелік органів, які здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності (стаття 6). В преамбулі Закону чітко визначено, що органи місцевого самоврядування, місцеві ради та їхні виконавчі органи мають повний спектр повноважень стосовно вирішення таких питань. Проте, після детального аналізу Закону можна зробити інший висновок:

**органи місцевого самоврядування фактично позбавлені повноважень у сфері містобудівельної діяльності, і всі ці питання знаходяться в повноваженнях центральних органів влади. Хоча очевидно, що питання містобудівельної діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці є питаннями місцевого значення.**

На розвиток норм попереднього закону було видано указ Президента України від 8 квітня 2011 року №439/2011. Ним затверджено Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. В результаті цього:

**органи місцевого самоврядування не мають жодного впливу та не в стані зреагувати на незаконне або таке, що веде з порушеннями, будівництво на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.**

В наслідок прийняття Постанови КМУ від 22.06.2011 №703 «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку

надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» та від 05.09.2012 №824 «Деякі питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», органи місцевого врядування втратили такі повноваження:

- ОМС жодним чином не залучені до реєстрації речових прав на нерухоме майно, що позбавляє місцеві ради можливості належним чином відреагувати у випадку, коли правовстановлюючим документом на об'єкти нерухомого майна є рішення судів, винесені без залучення органів місцевого самоврядування.
- Позбавлені можливості забезпечення виконання статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині контролю за сплатою коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію.

### Податковий кодекс України, місцеві податки та збори

**До набрання чинності Податковим кодексом України до міського бюджету Львова надходили кошти від сплати 10 місцевих податків і зборів, а саме:**

- збору за паркування автотранспорту;
- ринкового збору;
- збору за видачу ордера на квартиру;
- збору з власників собак;
- податку з реклами;
- збору за право використання місцевої символіки;
- збору за право проведення кіно-і телезйомок;
- збору за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;
- комунального податку;
- збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі.

Документи	Принципи
Європейська хартія місцевого самоврядування	Існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління
Утрехтська декларація	Ситуація з бюджетним дефіцитом місцевого врядування в багатьох випадках, імовірно, ще погіршиться, перш ніж поліпшиться
Конституція України	Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування



Податковим кодексом України з 01.01.2011 перелік місцевих податків та зборів було скорочено до п'яти платежів, а саме:

- податку на нерухоме майно;
- єдиного податку;
- збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- туристичного збору;
- збору за місця для паркування транспортних засобів.

Ще однією значною проблемою оранів місцевого самоврядування стало те, що з грудня 2012 року вони не мають права оскаржувати рішення судів, які зачіпають інтереси місцевої влади за умови, якщо вони прийняті більше ніж 1 рік тому, хоча загальний термін позовної давності в Україні становить 3 роки.

Питання державної реєстрації юридичних і фізичних осіб-підприємців на території адміністративно-територіальних одиниць. 3 липня 2013 року ці повноваження також забирають в ОМС. Реєстраційний збір надходить до місцевого бюджету, тож це вплине на надходження до нього.

Станом на сьогодні не можливо проаналізувати, до компетенції яких органів належить питання охорони культурної спадщини – в законі ці питання продубльовані. Однакові повноваження має Міністерство культури, відповідні державні адміністрації і органи місцевого самоврядування.

За результатами дискусії до резолюції було додано такі пункти:

- Враховуючи, що питання місто-будівельної діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці є питаннями місцевого значення, а органи місцевого самоврядування фактично позбавлені повноважень у сфері містобудівельної діяльності, створити на рівні міст обласного значення підрозділи інспектурно-будівельного контролю та адміністративно підпорядкувати їх відповідним міським радам із збереженням функціонального підпорядкування профільному міністерству.
- З метою забезпечення можливості виконання ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині контролю за сплатою коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію, повернути органам місцевого самоврядування повноваження із реєстрації речових прав на новостворене нерухоме майно.
- Враховуючи, що згідно з ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, земля, внести зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, передбачивши віднесення плати за землю до місцевих податків, автоматичне

коригування у договорах оренди землі розмірів орендної плати за землю у разі зміни нормативної грошової оцінки земель населеного пункту та запровадження плати за землю на рівні орендної плати для фактичних землекористувачів, що не мають належно оформленого права на землю.

- З метою збереження культурної спадщини українського народу, яка має і всесвітнє значення, доповнити ст. 38 Закону України «Про охорону культурної спадщини» частиною третьою та четвертою наступного змісту: «Кабінет Міністрів України у Державному бюджеті України щорічно передбачає кошти у розмірі не менше 1% загального і спеціального фондів Державного бюджету для фінансування заходів у сфері охорони культурної спадщини. Фінансування об'єктів архітектури, історії та культури, внесених до переліку Світової спадщини ЮНЕСКО, здійснюється за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України з внесенням окремим рядком до Закону України «Про Державний бюджет».
- Крім цього, слід розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони культурної спадщини, надавши їм функції з охорони всіх пам'яток, а не тільки місцевого значення, та віднести до самоврядних повноваження з укладення охоронних договорів стосовно пам'яток архітектури.

Сфера повноважень	Рівень впливу ОМС				Пропозиції
	Польща	Руставі (Грузія)	Дрезден (Німеччина)	Львів (Україна)	
Управління бюджетом		низький	високий	низький	Надання більшої фінансової самостійності з можливістю залишати у місті долю всіх податків, які збираються на його території
Містобудування	середній	середній	середній	низький	Усі процедури, що стосуються містобудування, мають бути передані місту
Адміністративні послуги		високий	високий	низький	Усі адміністративні послуги, що їх надає міська рада, їх виконання та контроль мають бути цілком передані до компетенції міської ради
Охорона громадського порядку	високий	середній	високий	низький	Частка правоохоронних структур має підпорядковуватися міському голові. Окрім цього, кандидатури голів ДПА, МНС, МВС, санстанції повинні погоджуватися міським головою
Охорона здоров'я	середній	середній	високий	низький	Повне підпорядкування ОМС
Управління земельними ресурсами	високий	високий	високий	низький	Надання ОМС права доступу до відомостей державного земельного кадастру
Комунальні послуги	високий	високий	високий	низький	Необхідно прописати самі стандарти на дання послуг, затвердити єдиний механізм розрахунку тарифів.

## РЕЗОЛЮЦІЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ФОРУМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ ЛЬВОВІ

Резолюція Всеукраїнського Форуму Місцевого Самоврядування у місті Львові, 28-29 березня 2013 р.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи, і це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні. При цьому, згідно з ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Проте вже тривалий час спостерігається небезпечний для суспільства процес обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси жителів територіальних громад.

Зокрема, не здійснюється у належному обсязі фінансування делегованих державою повноважень, що змушує органи місцевого самоврядування витратити на делеговані державою повноваження власні ресурси із так обмежених місцевих бюджетів. Перекладення фінансування делегованих повноважень на плечі місцевих бюджетів веде до подальшого руйнування комунальної інфраструктури та неможливості місцевого розвитку.

Владні повноваження органів місцевого самоврядування повинні забезпечувати вирішення якомога більшої кількості проблем громадян на рівні територіальної громади. Натомість практика останніх

років демонструє постійне обмеження повноважень органів місцевого самоврядування у різних сферах їх діяльності, зокрема: органи місцевого самоврядування позбавлено можливості на власний розсуд та під свою відповідальність розпоряджатися коштами територіальної громади, що знаходяться у Державному казначействі; значно обмежено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю; реєстрації речових прав на нерухоме майно; регулювання питань землекористування.

Значною проблемою для міст залишається збереження культурного надбання нації, пам'яток архітектури, що через відсутність державного фінансування та відповідних повноважень в органів місцевого самоврядування з кожним роком руйнуються та існує реальна загроза їх повної втрати.

**Обговоривши у відкритій дискусії проблеми місцевого самоврядування, розуміючи важливість укріплення можливостей органів місцевого самоврядування у створенні та підтриманні повноцінного життєвого середовища для мешканців територіальних громад, учасники Форуму пропонують органам державної влади України в межах свої компетенції розглянути та вирішити наступне:**

**1.** Для запобігання у майбутньому таких негативних фактів як блокування органами казначейства платежів з місцевих бюджетів за незахищеними статтями видатків, що створюють для органів місцевого самоврядування надзвичайно складну ситуацію із розрахунками з постачальниками товарів, робіт та послуг

для комунального господарства міста, необхідно:

- надати право органам місцевого самоврядування обслуговуватися в тих банківських установах, що мають державну частку у статутному капіталі за доходами та видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а також по бюджету розвитку;
- встановити чіткі терміни виконання платіжних доручень місцевих бюджетів – не більше 1 операційного дня за захищеними статтями видатків та не більше 2 операційних днів за незахищеними статтями видатків. Встановити пеню у розмірі 5% та штрафи для посадових осіб у розмірі 1% від суми платежів за кожний протермінований день;
- для уникнення дефіциту коштів в органах казначейства здійснити розподіл єдиного казначейського рахунку на три рахунки:
  - а) для коштів державного бюджету;
  - б) для коштів обласних і районних бюджетів;
  - в) для коштів бюджетів місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

**2.** При внесенні змін до Закону України «Про Державний бюджет 2013 р.» привести його у відповідність до вимог Бюджетного кодексу в частині розміру та порядку розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку.

**3.** Передбачити при ухваленні Закону України «Про засади державної регіональної політики в Україні» порядок узгодження секторальних та регіональних





інтересів на національному рівні та узгодження інтересів органів місцевого самоврядування територіальних громад на регіональному рівні через створення координаційних рад регіонального розвитку; передбачити обов'язкове врахування інтересів територіальних громад при розробці та впровадженні стратегій регіонального розвитку.

**4.** Внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо передачі державних програм соціального захисту на фінансування до видатків Державного бюджету України.

**5.** Підтримати впровадження розробленої спільно з органами місцевого самоврядування та їх всеукраїнськими асоціаціями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Прискорити терміни впровадження реформи.

Додати до резолюції для внесення на розгляд та ухвалення Верховною Радою України проекти законів України «Про співробітництво територіальних громад» та «Про право територіальних громад на об'єднання».

**6.** Розробити спільно з органами місцевого самоврядування нормативно-правові акти, якими затвердити соціальні стандарти у галузях освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтв, соціального забезпечення, фізкультури та спорту, підтримати та прискорити їх впровадження. При цьому, невідкладно, з метою повного забезпечення місцевих бюджетів коштами для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень передбачити у Державному бюджеті фінансування у відповідності до соціальних стандартів.

**7.** Враховуючи, що питання містобудівельної діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці є питаннями місцевого значення, а органи місцевого самоврядування фактично

позбавлені повноважень у сфері містобудівельної діяльності, створити на рівні міст обласного значення підрозділи інспекції архітектурно-будівельного контролю та адміністративно підпорядкувати їх відповідним міським радам із збереженням функціонального підпорядкування профільному міністерству.

**8.** З метою забезпечення можливості виконання ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівельної діяльності» в частині контролю за сплатою коштів пайової участі у розвиток інфраструктури населеного пункту до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію, повернути органам місцевого самоврядування повноваження із реєстрації речових прав на новостворене нерухоме майно.

**9.** Враховуючи, що згідно з ст.142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, земля, внести зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, передбачивши віднесення плати за землю до місцевих податків, автоматичне коригування у договорах оренди землі розмірів орендної плати за землю у разі зміни нормативної грошової оцінки земель населеного пункту та запровадження плати за землю на рівні орендної плати фактичних землекористувачів, що не мають належно оформленого права на землю.

**10.** Звернутися до Верховної Ради України з пропозицією врегулювання питання в частині розмежування земель державної та комунальної власності та поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на землі за межами населених пунктів. Законодавчо зафіксувати порядок, за яким землі, які були в користуванні державних підприємств та установ (в т.ч. військових частин) на територіях місцевих рад після завершення їх функціонування (ліквідації), мають передаватися у комунальну власність територіальних громад.

**11.** Законодавчо забезпечити набуття чинності рішень державних органів про надання пільг чи звільненні від оподаткування, які зменшують надходження до місцевих бюджетів, тільки після виділення відповідних субвенцій з Державного бюджету, які компенсують втрати місцевих бюджетів від таких рішень.

**12.** Рекомендувати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування забезпечити публічне обговорення з органами місцевого самоврядування та всеукраїнськими асоціаціями місцевого самоврядування проекту Закону України «Про Державний бюджет» перед його прийняттям з відпрацюванням механізмів врахування пропозицій.

**13.** З метою збереження культурної спадщини українського народу, яка має і всесвітнє значення, доповнити ст.38 Закону України «Про охорону культурної спадщини» частиною третьою та четвертою наступного змісту: «Кабінет Міністрів України у Державному бюджеті України щорічно передбачає кошти у розмірі не менше 1% загального і спеціального фондів Державного бюджету для фінансування заходів у сфері охорони культурної спадщини. Фінансування об'єктів архітектури, історії та культури, внесених до переліку Світової спадщини ЮНЕСКО, здійснюється за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України з внесенням окремим рядком до Закону України «Про Державний бюджет».

Крім цього, слід розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони культурної спадщини, надавши їм функції з охорони всіх пам'яток, а не тільки місцевого значення, та віднести до самоврядних повноважень з укладення охоронних договорів стосовно пам'яток архітектури. ■ VASSR



# СІЛЬСЬКА ГРОМАДА МАЄ БУТИ САМОДОСТАТНЬОЮ

**Сьогодні в Україні, впевнений, немає жодної людини, в якій не виникло б запитання: чому наша освічена нація, яка має багаті природні ресурси, живе так бідно?**

**А відповідь, на мою думку, проста: це недієва система управління і некваліфіковані фахівці, які не змогли організувати високоефективну працю своїх співвітчизників.**



**■ Михайло Кривко, перший заступник голови Рівненської обласної ради**

В Україні априорі створено конфліктну систему влади: сільська рада повинна звертатися з протягнутою рукою за коштами на соціально-економічний розвиток до влади району, район – до області і так далі, а бюджет, як завжди, обмежений. Більше того, людина як платник податків не забезпечена належними послугами держави, адже всі кошти йдуть на утримання інфраструктури.

Динаміка соціально-економічних процесів і низький рівень задоволення мінімальних потреб населення робить безальтернативним питання докорінних змін внутрішньої

системи організації держави. Насамперед, потрібні адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування.

На моє переконання, потрібне укрупнення громад та оптимальне врегулювання повноважень органів місцевого самоврядування. Це шлях, яким пройшла більшість країн Європи. У нас є приклад сусідки Польщі, яка наприкінці 1990-х років успішно, й до того ж одночасно, провела адміністративно-територіальну реформу та реформу місцевого самоврядування. Експерти Ради Європи визнали, що вона є зразком здійснення таких перетворень серед країн континенту. Навіть під час кризи польська система управління забезпечила приріст валового продукту до 3 відсотків. Упроваджені поляками устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень і компетенції між трьома рівнями місцевого самоврядування: гміною, повітом і воеводством.

Загалом структурно на 39 млн. населення в Польщі створено 16 воеводств, 379 повітів та 2489 гмін, які є найменшою територіально-адміністративною одиницею. Варто наголосити, що в кожному населеному пункті, який входить до складу гміни, жителі обирають солтиса, котрий і є головним помічником керівника гміни – віята.

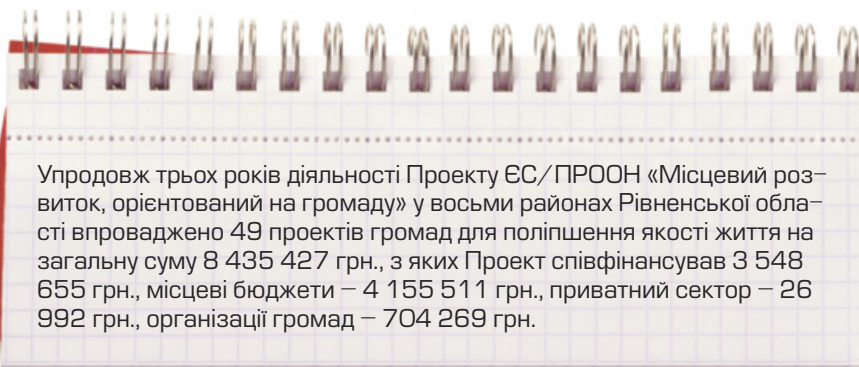
В наших сільських радах, до яких належить понад 27 тисяч населених пунктів, солтисів, тобто обраних жителями старост сіл, немає. Отже, дві третини населення сільрад живуть практично самі по собі. Якщо розглянути джерела наповнення бюджету для реалізації власних повноважень польської гміни та української сільської ради, то вони однакові: це податки на землю та з прибутку громадян. Але в сільській гміні в середньому проживає 5-8 тисяч осіб, а в 46 відсотках наших сільських рад – до тисячі жителів. Щодо районів, то, наприклад, у Люблінському воеводстві, де 2,2 мільйони населення, тільки 8 повітів. У Рівненській області на 1,15 мільйонів населення – 16 районів і 4 міста обласного підпорядкування. Проаналізувавши ситуацію, доходимо висновку, що в межах сучасного територіального устрою практично неможливо здійснити розрахунок та облік ефективності використання бюджетних коштів. Нинішня бюджетна система

## Стратегія сталого розвитку громад – як основа адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування

існує не для громадянина, якому потрібно надавати послуги, а для інфраструктури.

Але кожна реформа – це складний і болючий процес. Коли починають говорити про необхідність об'єднання сільських рад, то, зрозуміло, що люди це сприймають із боязню. Перш за все лякає думка, що за довідками чи іншими послугами потрібно буде їхати далеко. Та й голови сільських рад перспективу укрупнення сприймають із супротивом. Але розрахунки свідчать про ефективність об'єднання. На 39 мільйонів поляків є 2600 найменших територіальних одиниць, а в Україні на 45,5 мільйонів населення – 11 тисяч сільських рад.

Це і є відповідь на питання про наповнення бюджету найменших територіальних одиниць. Адже як може сільська рада бути самодостатньою, якщо в ній проживає



Довідка

Упродовж трьох років діяльності Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» у восьми районах Рівненської області впроваджено 49 проектів громад для поліпшення якості життя на загальну суму 8 435 427 грн., з яких Проект співфінансував 3 548 655 грн., місцеві бюджети – 4 155 511 грн., приватний сектор – 26 992 грн., організації громад – 704 269 грн.



менше тисячі осіб, в яких низька заробітна плата, а то й взагалі немає роботи.

Друге питання – наповнення бюджету, яке потребує активізації, – це земельний податок. Лише минулого року відбувся розподіл земель державної і територіальної власності. Це дало можливість місцевим органам влади провести певні роботи з нормативно-грошової оцінки, інвентаризації земель. Усе потребує бюджетних затрат, але це потрібно, адже результат доволі відчутний. Наприклад, за рекомендаціями головного управління Держземагенства, у Рівненській області ми інвестували кошти на ці заходи в межах 4 мільйонів. Дохід же отримали у розмірі 30 мільйонів.

Але всі питання можливості наповнення бюджетів, ефективного їх використання, актуалізації тих чи інших сфер життя громад повинні бути чітко систематизовані і визначені не лише на сьогоднішній день, а й на перспективу. Тому потрібна логічна і конструктивна стратегія розвитку кожної громади: від найменшої сільської – до обласної.

Громади повинні знати свої проблеми і вирішувати їх згідно з повноваженнями, яких законодавчо для цього є достатньо.

На жаль, багато хто з політиків, заграючи з виборцями, обіцяє розв'язання всіх питань і дезорієнтує людей, адже ніхто не прийде і не зробить те, що повинна зробити сама громада. Тому потрібно змінити стереотипи мислення і, головне, вселити переконання, що тільки ініціативність може розраховувати на допомогу, в тому числі і від влади вищого рівня.

Європейські структури хочуть навчити нас, що місцеве самоврядування – це найефективніша система управління. Рівненська область популяризує ініціативність громад, зокрема у співпраці з різними грантовими фондами, до яких подають конкурсні мікропроекти. Організовано систему навчання лідерів, яким потрібно розтлумачити, показати приклади.

При написанні проектів важливо, чи бачить громада перспективу. Наприклад, іноземні фонди охоче підтримують скерованість на поліпшення екологічних умов, санітарного стану, бо розуміють, що сьогодні в Україні 1 мільйон гектарів території знаходиться під смітниками і такий підхід до утилізації побутових відходів є загрозою всій Європі.

Реальну підтримку мають проекти, що стосуються комунікації. Наприклад, Костопільський район, який отримав грант Державного фонду підтримки місцевого самоврядування, нині в кожному селі – і не просто в сільській раді та освітньому закладі,



а й у будь-якого жителя – забезпечив високоякісний Інтернет. До речі, програмою розвитку місцевого самоврядування, яку прийняла обласна рада, передбачено підтримку на умовах співфінансування активних громад, які беруть участь у конкурсних проектах і вирішують актуальні проблеми. Загалом, за три роки майже 100 проектів-переможців різних міжнародних, загальноукраїнських та обласних грантових конкурсів залучили для потреб громад майже 20 млн.грн. позабюджетних коштів, які є вагомим внеском для нашої невеликої дотаційної області.

Втім, усе це тільки невеликі складові розлогого перспективного документу-стратегії, яка повинна бути продуманою й обговореною всією громадою. Рік тому підписано спільне розпорядження голів обласної ради та обласної державної адміністрації «Про впровадження Стратегії сталого розвитку територіальних громад області», де чітко визначено пріоритетні цілі. На сьогоднішній день на Рівненщині завершено процес стратегічного

планування розвитку територіальних громад сіл і селищ, до наступного року плануємо закінчити написання стратегій міст обласного значення та районів, а до 01.06.2014 року плануємо отримати цілісну стратегію сталого розвитку всієї області. Тобто фактично ми готуємося до того, що на час адміністративно-територіального реформування зможемо чітко розставити акценти розвитку кожного населеного пункту в контексті тієї чи іншої адміністративної одиниці.

Ми повинні бачити, який об'єкт, структура соціальних чи інших галузевих закладів як через 2, так і через 10 років будуть потрібні у цьому конкретному селі чи місті.

Важливо вчитися і постійно дивитися вперед. Ми таки прийдемо до адміністративно-територіальної реформи, і наші нинішні кроки повинні нести цільове навантаження, щоб вибудувати нову управлінську модель, яка буде забезпечувати якісні послуги для громад. ■ VASSR

## В області впроваджено Обласний конкурс проектів розвитку територіальних громад.

### Переможці:

- 2010 рік – 7 проектів на суму 1200 тис.грн.
- 2011 рік – 11 проектів на суму 2238,9 тис.грн.
- 2012 рік – 22 проекти на суму 7442,5 тис.грн.

Довідка

## УСЯ ВЛАДА САМОВРЯДАМ!

**«Закон «Про ринок земель», що був прийнятий у першому читанні ВР України, зняти з подальшого розгляду як протиправний і аморальний, спрямований на загарбання земель сільськогосподарського призначення новоспеченими латифундистами та розорення села», – вважає Микола Шостак – приватний юрист м. Луцьк. Особисте бачення щодо врегулювання земельних питань патріот свого краю виклав у цих тезах.**

**Микола Шостак,  
адвокат, приватний юрист, м.Луцьк**



■ **Микола Шостак**

Найперше, необхідно прийняти спеціальний Конституційний закон «Про правові засади завершення земельної реформи в Україні».

За Конституційним принципом уся влада в Україні належить самоврядам. Кожна сільська, селищна, міська територіальні громади в особі місцевих рад усіх населених пунктів України стають єдиним безспірним оперативним управляючим на своїх об'єднаних земельних ділянках сільськогосподарського призначення громадських угіддях на території даної місцевої ради.

Права на які землевласники – члени агроспілок (агроспів) набули внаслідок розпаювання земель сільськогосподарського призначення на підставі державних актів на землю.

Кожна місцева громада через загальні збори агроспу делегує новообраній місцевій раді право оперативного господарського управління землями громади та загально-громадських угідь і територій.

Тобто, місцеві ради набувають прав повноважного представника Єдиного колективного господаря землі: тобто – стає правлінням агроспілки (агроспу), створеного територіальною громадою, шляхом об'єднання його членами земель сільськогосподарського призначення.

У тому числі, місцева рада набуває повноважень єдиного орендодавця за всіма чинними нині договорами оренди з орендарями від імені орендодавців до закінчення строку дії цих договорів з селянами-власниками земельних ділянок, з обов'язковим їх поновленням на нових (ринкових) умовах з Правлінням агроспу в особі органу місцевого самоврядування.

Окрім того, місцеві ради вправі змінювати первинні умови договорів оренди з орендарями в частині збільшення розміру орендної та натуральної оплати за використання земель сільськогосподарського призначення, вимагати дострокового розірвання договорів оренди в разі неналежного всупереч цільовому призначенню або в разі неефективного використання земель чи несвоєчасного і неповного внесення орендної плати за договором.

Орендар ні за яких умов не набуває права власності на орендовані ним землі територіальної громади як тимчасовий користувач чужого (не належного йому) майна. За юридичною природою договору оренди власник зданого в чуже користування майна протягом строку його дії не змінюється. Власником землі залишається орендодавець в особі місцевої ради, а орендар після закінчення договору зобов'язаний повернути землю первинному власникові в належному експлуатаційному стані, незалежно від того, які агротехнічні поліпшення землі він провів за час оренди, оскільки ці поліпшення ним проводилися за згодою орендодавця, по-друге, винятково для підвищення продуктивності земель з метою одержання власної

економічної вигоди від господарювання. У разі хижацької експлуатації землі, що призвела до виснаження її продуктивних якостей, орендар погашає завдані збитки в розмірі, необхідному для відновлення земель.

Причому слід мати на увазі, що всі чинні договори оренди на землях сільськогосподарського призначення укладені без права викупу цих земель орендарем, а тому він юридичного права на першочергове придбання (вкуп, міна тощо) орендованих чужих земель не набуває.

За Законом право на першочергове придбання частини об'єкта нерухомості (квартира, будинок, будівля, споруда, земля) має лише співвласник даного об'єкта (член агроспу) або власник законно збудованого на землі об'єкта нерухомості, що набуває права на земельну ділянку за встановленими законом нормами – виключно для будівництва та обслуговування такого будинку, будівлі або споруди (в містах – 0.10 га, в селищах – 0.15 га, в селах – 0.50 га і не більше).

Після завершення строку дії або дострокового розірвання договорів оренди на землі учасників територіальної громади сільські, селищні і міські ради приступають до негайного самостійного господарювання на землях сільськогосподарського призначення та громадських угіддях.

Тільки місцеві ради як повноправні представники Єдиного колективного господаря земель громади (правління агроспів) мають право наймати за плату управителя земель та групу агро-спеціалістів для забезпечення належного обробітку земель та ведення на них ефективного прибуткового господарювання.

Усі члени територіальної громади за авансовану мінімальну платню від місцевої



ради беруть участь в обробці землі та веденні інших сільськогосподарських робіт в галузях тваринництва, молочарства, птахівництва, садівництва, бджільництва, первинної переробки та консервування плодоовочевої і м'ясної продукції, заготовка сільськогосподарської сировини, випічка, виноробство, рибалство, деревообробка, будівництво, механізаторська справа, заготовка кормів і т.п.

Увага! Вся вироблена за сільськогосподарський рік продукція на землях громади належить на праві власності виключно громаді і реалізується в її інтересах, за винятком насінневого фонду на майбутній господарський рік.

Прибуток від її реалізації, за мінусом фонду забезпечення майбутнього господарювання та сплати податку до місцевого та державного бюджету (після перших 5 років неоподаткованого господарювання), розподіляється між членами територіальної громади пропорційно пайовому та трудовому внеску (кількість відпрацьованих днів).

Земельні банки ні за яких умов не можуть ставати власниками земель сільськогосподарського призначення, що належать територіальній громаді новоутвореним агроспам, у тому числі на умовах застави (іпотеки) за кредитні борги.

Право накладення стягнення такими банками допускається лише на оборотні засоби (не більше 30 %), вирощену чи вироблену за господарський рік сільськогосподарську продукцію (не більше 50 %).

Держава і банки не вправі будь-яким чином втручатися в сільськогосподарську агрономічну та агротехнічну діяльність те-

риторіальних громад в особі органів місцевого самоврядування (правління агроспів).

Єдиним можливим набувачем земель територіальних громад шляхом їх викупу за ринкову ціну має держава за колективною згодою (місцевим референдумом) територіальної громади, а саме: держава в особі її Кабінету Міністрів виключно в разі необхідності використання цих земель для будівництва об'єктів загальнодержавного значення (доріг, розробки родовищ корисних копалин, шахт, рудників, заповідників та об'єктів цивільно – чи оборонно-стратегічного призначення).

Державою спільно з місцевими радами даного району створюються районні технічні агропарки, або ж МТС (машинно-тракторні станції), техніка яких використовується на замовлення сільрад, селищних рад для ведення сільськогосподарських робіт (утримання парків – об'єднаним коштом співвласників-засновників).

Держава вправі укласти з місцевими радами – правлінням агроспів, що діють від імені (територіальних громад), договори контрактації на поставку сільськогосподарської продукції з передоплатою державою поставок виробленої за господарський рік сільськогосподарської продукції на 50 % вартості закупок.

Тільки територіальна громада як єдиний колективний власник (агросп) і господар на землях сільськогосподарського призначення та громадських угіддях й адмінтериторіях має право здавати не більше 30 % земель сільськогосподарського призначення в тимчасове користування (оренду) іншим особам не більше як на 10 років з правом її продовження на такий же строк, але без права викупу – за

договірну ринково об'єднану плату, без права передачі в суборенду. При цьому мають значення і беруться до уваги не фактичні умови користування чужим орендованим майном на власний ризик, а юридичні умови, визначені договором оренди щодо неприпустимості присвоєння орендарем орендованих земель. Переважне право на укладення договорів оренди земель мають члени агроспів (за винятком їх власних земельних ділянок сільськогосподарського призначення).

Права власності на фактично займану земельну ділянку в разі добросовісного, відкритого і безперервного користування нею більше 15 років (набувальна давність) може за законом набути лише той користувач, який приступив до її використання без будь-яких передбачених законом підстав, тобто без одержання її внаслідок розпаювання, без державного акта про право власності на землю, без державного акта про право безстрокового користування землею, без договору оренди або безоплатного користування чужою землею.

P.S. Відповідно до Закону, за своїм правовим статусом кожен орган місцевого самоврядування є повноправним представницьким органом колективної територіальної громади, в тому числі щодо вирішення земельних питань громади даного населеного пункту. А тому сам Бог велів цим органам самоврядування стати єдиним повноправним представником територіальної громади як колективного власника та господаря на належних членам громади приватних землях сільськогосподарського призначення, громадських угіддях та адміністративних територіях населених пунктів з метою ефективного господарювання та обробітку землі. ■ VASSR



# АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ

**Реформа\*** (лат. *reformo*: «re-» и «form»), тобто зміна форми, змісту та сутності певного об'єкта) – процес, завершення якого передбачає суттєві зміни самого механізму функціонування об'єкта, засад такого функціонування, що призводить до принципово нового результату та отримання принципово нового об'єкта.

**Врублевський Олександр,**  
юрист-аналітик ГО «Інститут громадянського суспільства» (м. Київ)

З огляду на загальне визначення реформи як такої, адміністративно-територіальну реформу можна визначити, як системний комплекс заходів, що спрямовані на підвищення ефективності системи публічної влади та на зміну територіальної основи діяльності державної влади та місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що саме слово «реформа» пересічний мешканець сприймає як початок нового погіршення.

І це не дарма, оскільки ні земельна, ні освітянська, ні медична, ні минулорічна адміністративна реформа «покращеннями» для простого люду не вирізнялася. Це означає, що слово «реформа» втратила свій реальний зміст і сприймається в суспільстві як вороже явище.

## Що ми маємо?

Наявний в Україні адміністративно-територіальний устрій дістався нам у спадок від колишнього Радянського Союзу і з тих пір фактично не змінювався.

Варто згадати, що межі територій адміністративно-територіальних одиниць тоді визначалися, виходячи із швидкості військової мобілізації та чисельності партійних організацій. Адміністративно-територіальний устрій України в складі СРСР відповідав завданням тодішньої тоталітарної держави та був майданчиком обслуговування планової економіки.

Після проголошення незалежності Україна задекларувала курс на побудову демократичної правової держави та створення соціально орієнтованої економіки. Отже, такі невід'ємні атрибути держави, як адміністративний та територіальний устрій, мають відповідати новим завданням держави та суспільства. Однак, очевидним

сьогодні є протиріччя між проголошеними цілями та наявним адміністративно-територіальним устроєм.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України за своєю сутністю є інструментом обслуговування авторитарної влади і планово-адміністративної економіки, а отже, не відповідає ні завданням нової держави, ні задекларованим нею засадам. Як наслідок, протиріччя між місцевим самоврядуванням та державною виконавчою владою з кожним днем посилюється. А вже наявний адміністративно-територіальний устрій постійно підштовхує владу до ігнорування демократичних та ринкових засад управління (особливо це спостерігається упродовж останніх років).

## Чого ми хочемо?

Адміністративно-територіальну реформу можна провести у будь-якій країні за умови бачення суспільством картини свого майбутнього, змістовної підготовки та публічності процесу. Головне, аби адміністративно-територіальна реформа мала за мету гармонізацію компетенції та відповідальності державних органів влади і місцевого самоврядування, високий рівень адміністративних послуг, розвиток територіальних громад та розкриття їх творчого потенціалу до реального самоврядування.

Реформа адміністративно-територіального устрою, в першу чергу, має спрямовуватися на перетворення на базовому рівні – створення повноцінних громад. Вивчення шляхів та способів формування громад показують, що існує декілька варіантів.

## Варіант 1. Перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад.

Цей варіант передбачає передачу тих

функцій, які існують базовий рівень (насамперед це стосується сільської місцевості) не спроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їхнє ефективне виконання. Натомість спроможні міські громади могли б наділятися більшим обсягом завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями.

Наприклад, у сільських районах, де сільські ради не здатні ефективно адмініструвати надання освіти, цю функцію буде передано на рівень району. Районне управління освіти, підзвітне голові районної адміністрації (або районній раді після утворення виконкомів райрад), буде здійснювати адміністрування всієї мережі шкіл на території району.

У такому випадку послуги не будуть віддалені від споживачів, оскільки будуть надаватися через існуючу мережу бюджетних закладів (у випадку освіти – через існуючу мережу шкіл). Проте, адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району.

У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони дійсно здатні виконувати. Наприклад, питання щодо землевпорядкування, вивезення сміття, благоустрою територій. Усі чи більшість делегованих повноважень передаються на районний рівень.

## Переваги:

- Адміністрування на рівні району дасть можливість оптимізувати мережі соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району.
- Гарантування певної якості послуг для громадян.
- Міста районного значення зможуть самостійно надавати більшу кількість послуг під власну відповідальність.
- Проведення заходів не вимагає великих капіталовкладень.

\* Реформу не слід ототожнювати з «удосконаленням» чи «модернізацією», оскільки реформа передбачає корінний злам усталених процесів, традицій, а не їх оновлення чи осучаснення.



**Недоліки:**

- Домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг сільських районів.
- Віддалення місць надання послуг від місця проживання чи місця знаходження бізнесу громадян, які їх отримують.
- Спротив з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень.
- Залишається конфлікт між районним рівнем та містами районного значення.
- Дублювання повноважень: однакові публічні послуги надаватимуться у містах органами самоврядування, а в сільській місцевості – місцевими держадміністраціями.
- Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що дадуть можливість встановити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом усіх адміністративно-територіальних одиниць (АТО).

**Варіант 2. Укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій, залежно від наявних договірних відносин.**

Цей варіант передбачає добровільну передачу повноважень не на районний рівень, а до інших громад за договором та супроводжуватиметься відповідними бюджетними трансфертами.

**Переваги:**

- Зміцнення самоврядування частини сільських та міських громад, що створює умови для надання ними більшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні, покращення якості послуг.
- Створення умов для посилення участі членів громад у вирішенні місцевих питань через необхідність публічного обговорення питань щодо добровільного об'єднання зусиль кількох громад на добровільній основі.
- Проведення заходів не вимагає великих інвестицій.

**Недоліки:**

- Інертність існуючих сільських громад, брак кваліфікованих кадрів спричинить суттєве уповільнення об'єднання на добровільній основі.
- Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може призвести до виникнення конфліктів, які не будуть ефективно вирішуватися навіть у судовому порядку.
- Неможливість встановлення єдиних бюджетних нормативів, що надаватимуть можливість встановити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом всіх АТО.
- Високий рівень переадресації трансфертів між громадянами.

**Варіант 3. Укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, в тому числі примусово.****Соціальна модель створення громад.**

Цей варіант передбачає вольове проведення реформи.

Об'єднання сіл, селищ здійснюється до рівня, на якому забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Те саме стосується й районного рівня. Цей варіант розглядався як базовий ще у 2005 році при підготовці реформи, і його можна назвати соціальною моделлю.

**Переваги:**

- Створення основи для зміцнення самоврядування громад.
- Створення умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави в усіх громадах і районах.
- Високий рівень субсидіарності при наданні послуг в об'єднаних громадах.
- Чіткий розподіл повноважень між рівнями самоврядування, що зменшує кількість конфліктів.
- Можливість переведення всіх АТО на прямі відносини з державним бюджетом.

**Недоліки:**

- Спротив з боку органів самоврядування у сільській місцевості.
- Серйозні капіталовкладення для уніфікації мережі бюджетних установ.
- Нестійкість створених громад і залежність їх від демографічних та економічних чинників.
- Труднощі при формуванні доходної частини бюджету у зв'язку з міграцією продуктивних сил.

**Варіант 4. Розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку. Соціально-економічна модель формування громад.**

Цей варіант передбачає таке.

За основу формування АТО на рівні громади береться, як правило, центр еконо-

**Різниця між соціальним та соціально-економічним варіантами утворення.**

Показник	Соціальний варіант	Соціально-економічний варіант
Принцип створення громад	За наявності бюджетної інфраструктури	Навколо центру економічної активності
Спосіб формування	Об'єднання поселень	Розукрупнення районів
Середній розмір сільської громади	5 тисяч осіб	9 тисяч осіб
Максимальна відстань до центру	8 км	15 км
Середня кількість поселень	7	16

мічного тяжіння – селища, містечка, міста. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе, як виняток, на територіях з низькою густиною населення, у важкодоступних районах чи територіях, де таке формування доцільне з етнічних чи релігійних міркувань. При цьому на рівні поселень (ТО) створюється орган самоорганізації населення.

Кожний рівень АТО отримує ексклюзивну і повну компетенцію в частині виконання делегованих повноважень, визначену законом. Рівень ТО має компетенцію лише в частині власних повноважень як визначену законом, так і ту, що передається рівнем громади.

**Переваги:**

- Створення стійких з огляду на демографічні тенденції утворень, низький рівень міжбюджетних переадресацій між різними АТО.
- Тенденції до підвищення доходності АТО в розрахунку на одного мешканця.
- Поєднання в рамках АТО інтересів бізнесу та рівнів надання послуг.
- Високий рівень інфраструктурної, кадрової та бюджетної самодостатності АТО.
- Можливість оптимізації мережі соціальних закладів як на території громади, так і району.
- Приблизно рівність АТО за площею, що дає можливість виробити єдину політику щодо їх розвитку.
- Можливість урегулювання повного циклу життя в рамках АТО, зокрема щодо транспортного забезпечення та утилізації відходів тощо.
- Можливість порівняно легкого вирішення організації прямих трансфертів з державного бюджету.

**Недоліки:**

- Порівняно великі відстані до центру громади.
- Наявність ризику відцентрованих рухів на етапі формування громад та пов'язаний з цим високий рівень політичних ризиків.
- Спротив з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень.
- Конфліктність між АТО і ТО на перехід-

ному етапі їх формування у зв'язку з пониженням статусу самоврядних органів ТО.

• **Необхідність диференціації законодавства щодо формування громад, створених на базі міських поселень та громад, створених на базі сільських поселень в частині виборчого законодавства та формування виконавчих органів громад.**

Аналіз показує, що в сучасних умовах найбільш прийнятним для України є саме четвертий варіант.

Указаний вибір підкріплюється практикою організації адміністративно-територіального устрою в країнах Європи. Так, у Польщі гміни сформовані майже за такими ж принципами. Вважається, що створення гмін є найкращим результатом адміністративно-територіальної реформи в Польщі. У той же час створення повітів сприймається неоднозначно. А стосовно повітів-гмін (в українському контексті – міст обласного значення чи міст-районів) чи щодо надання особливого статусу Варшаві, то вказаний крок розцінюється експертами як невдалий. Достатньо виправданим є створення воєводств, які відповідають рекомендаціям ЄС щодо NUTS2. Це дасть можливість отримати доступ до структурних фондів ЄС. Саме тому зміни в устрої нинішніх областей в Україні не передбачаються.

Організація громади за четвертим варіантом відповідає практиці реформування базового адміністративно-територіального рівня в Норвегії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Бельгії, Нідерландах та Греції.

Пропозиції щодо подібної реформи організації комун на даний час розглядаються і у Франції, яка наразі залишається країною з найбільшою кількістю базових АТО (понад 35 тис.). Разом з тим організація департаментів і регіонів у Франції вважається найбільш вдалою схемою управління як в частині повноважень, які стосуються самоврядування, так і щодо територіальної організації виконавчої влади.

Запропонований варіант дає можливість максимально залучити до реалізації реформи обласний рівень політичної та адміністративної еліти. Оскільки вимоги до АТО та рекомендації до їх формування є досить чіткими, то варіантів їх розташування небагато. Це дає можливість забезпечити стійкість системи. Керівництво області, здійснюючи відповідне моделювання, буде сприймати вказану реформу як власну і тому не буде її саботувати.

За інформацією про результати моделювання громад можна зробити висновки, що утворені громади будуть дуже близькими за показниками до громад, які були утворені в країнах, де пройшла недавно

реформа адміністративно-територіального устрою, – Данії та Болгарії.

## Що ми отримаємо?

**Проблеми, що вирішуються при реалізації запропонованого варіанта формування громад як базової одиниці адміністративно-територіального устрою:**

- забезпечується збалансованість політики щодо місцевих бюджетів. До них застосовується єдина методологія розрахунку трансфертів. При цьому розрахунки здійснюються, виходячи з вимог забезпечення стандартів надання соціальних послуг на базі модельних АТО, які вибрані відповідно до методології математичного моделювання. Будь-які зміни в законодавстві адекватно відпрацьовуються на базі модельних АТО, що підвищує довіру до них. Психологічно такий підхід сприймається дуже схвально і відповідає принципу «формування бюджету низу»;
- покращуються умови для регіонального розвитку. Юрисдикція громади поширюється на доволі велику територію (в середньому 420 кв. кілометрів), що дає змогу місцевій владі приймати зважені рішення щодо вирішення всіх питань із залучення інвестицій в економіку. Оскільки усувається низка адміністративних кордонів, питання виділення землі для розміщення виробничих зон вирішуються простіше;
- зменшуються корупційні чинники в управлінні землею. З нинішніх чотирьох сторін прийняття рішення щодо виділення землі (місто, село, район, область) залишаються лише громада та область, повноваження яких в управлінні землею будуть чітко визначені;
- покращуються умови для комплексного планування розвитку території. Зникають проблеми узгодження генеральних планів на межі поселень. Головну роль у плануванні починає відігравати план розвитку громади;
- з'являються можливості припинення деградації сільської місцевості. Впровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень щодо основних питань соціального життя нададуть перспективу для розвитку сільської місцевості;
- з'являються можливості вирішення соціальних та інфраструктурних проблем. Зникнення низки адміністративних кордонів дозволяє вирішувати в межах громади проблеми вивозу та утилізації сміття, транспорту, організації медичної допомоги, підвезення дітей до школи. Зникає різка відмінність між містом та селом в соціокультурному плані;
- можливий збалансований розвиток території. Оскільки за площею громади є близькими, з'являються перспективи для конкуренції між ними, принаймні в межах своїх груп (сільські громади, містечкові, селищні, міські). При цьому забезпечується можливість порівняння оцінки успішності докладених зусиль;
- поліпшується керованість територією. Забезпечується оптимальне співвідношення об'єктів керування та контролю. При цьому район стає найкращим рівнем для забезпеченості проведення державної політики через територіальні органи виконавчої влади – достатньо значимими для концентрації ресурсів, однак не занадто великими для уникнення зрощення державних органів з місцевою бізнес-елітою та втрати контролю за місцевими органами публічної влади (самоврядування). Забезпечується універсальність політики управління, що дає змогу ефективно здійснювати політику ротації голів місцевих державних адміністрацій;
- покращується управління земельними ресурсами та відповідальність органів публічної влади. На території громади практично створюється замкнений цикл життя людини – промислова, житлова, торгово-розважальна зони, а також землі аграрного виробництва та рекреаційні зони;
- пом'якшуються негативні явища на межі АТО різного рівня. Оскільки межі юрисдикції АТО продовжуються, то найнижча вартість землі спостерігається на межі з іншою громадою. Це дає можливість уникнути такої форми «паразитизму», як розміщення торгових площ за межею міста для зменшення рівня оподаткування, що є характерним для деяких країн Західної Європи;
- з'являються перспективи проведення низки реформ. Пришвиджується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення обов'язкової державної страхової медицини;
- відкриваються шляхи для гармонізації українського законодавства відповідно до норм ЄС. Адміністративні одиниці другого та третього рівнів (райони та області) повністю відповідають вимогам системи статистичних одиниць NUTS3 та NUTS2, що дає можливість претендувати на отримання коштів із структурних фондів ЄС.

■ VASSR



## АКАДЕМІЯ ЛІДЕРСТВА РАДИ ЄВРОПИ 2013 ВІДКРИВАЄ ДВЕРІ ДЛЯ МІСЦЕВИХ ЛІДЕРІВ

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK  
**DANIDA** INTERNATIONAL  
DEVELOPMENT COOPERATION



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Швейцарська Конфедерація



**У тренінгах Академії лідерства 2013 року, яке відбулося у готельному комплексі «Скольмо», Рівненської області, взяли участь сільські та селищні голови України. Перший етап навчання відбувся з 6 по 11 липня.**

### Що таке Академія Лідерства?

Академія лідерства – це складова Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні».

Академія базується на трьох інтенсивних тренінгах протягом року, що проводяться міжнародними та українськими експертами та базуються на командній роботі, прикладах, рольових іграх.

**Тематика занять включає:** розвиток навичок особистого лідерства, стратегічного мислення, самооцінки, управління конфліктами, майстерності ведення переговорів, а також міжмуніципальне співробітництво, співпрацю з неурядовими організаціями та багато іншого.

Навчальна програма I етапу передбачає вільну дискусію на предмет цінностей місцевого самоврядування, якими лідери сільських територіальних громад мають керуватися в майбутньому. Учасникам зібрання було запропоновано обговорення усталених моделей використання владних повноважень, позитивних та негативних наслідків такого використання, з'ясування, що необхідно зробити, аби підсилити відповідні позитивні аспекти і мінімізувати негативні.

Корисними для самооцінки лідерства стали вправи на оцінювання своїх власних уподобань щодо стилю лідерства, пошук нових ідей щодо лідерства та розуміння, як вони можуть бути застосовані у місцевому самоврядуванні. У засвоєнні набутих знань цього розділу посприє Інтерактивна презентація «Сучасне лідерство – новий підхід до місцевого самоврядування».

Вивчення того, як персональний стиль лідерства пов'язаний з результатами розвитку територіальної громади, запропоновано сільським та селищним головам у темі «Матриця лідерства».

Вона передбачає роботу у дискусійних групах, де презентувалися та розглядалися приклади успішного лідерства.

**«Бенчмаркінг лідерства»** – тема, яка дала основне поняття категорії бенчмаркінг лідерства та його застосування. Сільські голови усвідомили, що потрібно робити місцевому лідеру для досягнення вищого рівня досконалості. У цьому їм допомогла рольова гра у групах з 3 осіб (1 особа – сільський або селищний голова, 2 – інтерв'юери).

У навчальній програмі використані інші рольові ігри. Наприклад, такі, які мали на меті засвоєння практичних навичок планування місцевої економічної ініціативи.

Індивідуальні вправи задля набуття орієнтирів щодо орієнтованості своєї діяльності на людей на виконання задач, вивчення того, як нові практики лідерства можуть змінити села та селища, розуміння культури місцевого самоврядування та вивчення засобів впливу на неї – неповний перелік тем, що розглянули під час навчання I етапу.

### У чому переваги нашої Академії?

Місцеві лідери:

- формують мережі інституційного лідерства, де обмінюються знаннями та інструментами лідерства;
- оволодівають новітніми європейськими практиками використання лідерського ресурсу керівника та його особистого впливу на організаційну поведінку підлеглих;
- отримують здатність бачити стратегію розвитку сільських територій, втілювати цю стратегію через стратегічний менеджмент у співпраці з власною громадою

За підсумками участі у всіх трьох навчальних сесіях лідери отримають міжнародний сертифікат Ради Європи. **■ VASSR**



**■ Джон Джексон,**  
міжнародний тренер  
Академії лідерства

Джон розробив Академію лідерства, яка успішно викладається в 12 країнах Європи. «Участь в Академії може насправді трансформувати мислення та практику муніципального лідерства у будь-якій країні. Учасники отримають знання щодо спрямування енергії апарату, радників, місцевих громадських організацій та підприємців у спільному напрямку на благо громади. Ви знаходитиме нові та кращі шляхи надання послуг та залучення інвестицій. Ваші працівники пиштимуться результатами своєї роботи».



**■ Павло Козирів,**  
Президент Асоціації малих міст  
України, міський голова м. Українка.  
Учасник Академії лідерства 2011-2012

«Я завжди вірив, що саме самоврядування в Україні є справжнім народовладдям, бо раз на чотири роки місцеве самоврядування проходить горнило виборів. Місцеве самоврядування дуже вмотивовано розвивати послуги своїм мешканцям. Саме завдяки тому, що послуги добре і якісно надаються, є шанс отримати підтримку на наступних місцевих виборах. Академія лідерства надає практичні інструменти роботи в команді, співпраці з неурядовим сектором, підприємствами приватного сектору».

# ГРОМАДСЬКА АКТИВНІСТЬ – БАЗИС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З 11 по 14 червня 2013 року в місті Беллінцона (Швейцарія) гостинно відчинила свої двері Літня школа «Залучення громадян, прозорість та активізація громадян на місцевому рівні», яка була організована Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи та Європейською мережею тренінгових організацій для місцевих і регіональних органів влади (ENTO) та швейцарським кантоном Тічіно.

На запрошення Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» від Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад у навчанні взяв участь заступник керівника Виконавчої дирекції ВАССР – Вадим Савченко.



■ **Савченко Вадим,**  
заступник Керівника виконавчої дирекції зі зв'язків з громадськістю та міжнародними організаціями

– Вадиме Івановичу, розкажіть, будь ласка, про учасників Літньої школи і про те, які основні питання розглядалися під час навчання?

– Літня школа Центру експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи та Європейської мережі організацій з підготовки кадрів (ENTO) запросила у свої стіни представників органів місцевого самоврядування Іспанії, Італії, Румунії, України та Швейцарії.

До організації та проведення заходу долучилися представники Навчального центру Тічіно для місцевих органів влади. Основною темою семінару – тренінгу стало вивчення механізмів активізації, залучення членів територіальної громади до реалізації місцевого самоврядування.

– Громадська активність на місцевому рівні по своїй суті є базисом місцевого

самоврядування. Розкажіть більш детально про цей термін?

У першу чергу такі поняття, як «громадська участь», «громадська активність», «соціальна активність», тісно пов'язані між собою. Бо саме місцеве самоврядування на локальному рівні реально спрямоване на вирішення проблем населення, в тому числі соціальних. Результативність процесу залежить від того, як органи місцевого самоврядування, їх лідери проявляють зацікавленість у цьому процесі.

Візьмемо для прикладу сільські та селищні ради. Мешканці сіл делегують свої повноваження сільському чи селищному голові, обраним депутатам. Вони покладають надію на своїх обранців, що ті зможуть змінити ситуацію на краще. Проте, на мою думку, без залучення громади, її активізації, рідко хто з лідерів, а саме такими є сільські голови, може зрушити ситуацію на місцях.

– Тобто, для розвитку кожної конкретної територіальної громади надзвичайно важливого значення набуває небайдужа позиція обраного ними лідера?

– Саме так. Лідер може займати активну або пасивну позицію. От ми й бачимо: там, де сільський голова на своєму місці, активний, село процвітає. Він знайде спосіб, як знайти інвестора, чим зайняти сільських жителів, як поліпшити соціальну сферу. Методи є різні. Не знає сам – поцікавиться у сусідів. Активність сільського голови як лідера ми спостерігали під час проведення Зимової школи органів місцевого самоврядування, яку організувала Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад за сприяння Швейцарсько-українського проекту DESPRO взимку цього року. Так, одні сільські голови просто слухають і сприймають надану їм інформацію про зміни у законах, про їх вплив на реальне

життя, а інші одразу включаються в процес вироблення рішень, як повпливати на ситуацію. Аналогічно керівники ведуть себе у громаді.

Лідери не тільки беруться самі за вирішення проблем, а й, перш за все, активізують навколо себе громаду. Якщо мешканець села стає безпосереднім учасником процесу, він проявляє активність і долучається своїм інтелектуальним, фінансовим чи будь-яким іншим способом (внеском) до вирішення проблеми. Візьмемо, наприклад, спроби участі громадян у вирішенні проблем, пов'язаних з реструктуризацією місця проживання (прокладання доріг, водопроводів, будівництва мостів, тощо). Маємо яскраві приклади, як люди самоорганізуються й приймають рішення, що їх вулиця має бути заасфальтована. Або спільними зусиллями громади та влади прокладають водогони.

Є багато таких кращих практик. Серед них вирішення екологічних проблем (вирубки дерев, порушення зеленої зони, забруднення навколишнього середовища і т.п.), конкретних завдань (облаштування і покращення роботи шкіл, організація зон відпочинку, дитячих і спортивних майданчиків, допомога людям похилого віку, організація дозвілля, спортивних і культурних заходів тощо). Там, де лідер ініціює проектну діяльність, сам бере участь у проекті й залучає широке коло своїх однодумців-жителів, є результат.

– Відтак, соціальна активність населення пробуджується за ініціативи лідера?

Соціальна активність у класичному розумінні – це сукупність форм людської діяльності, свідомо орієнтованої на вирішення завдань. Основне – участь мешканців у житті громади, а це й є основи самоврядування.



**Участь громади насправді різнобічна:****Пасивна участь**

Члени територіальної громади беруть участь у суспільній роботі вже тим, що просто слухають лідера, який презентує проект або звітує про результати проведеної членами громади роботи і т. і. Пасивна участь є однобічною, тому що думка пасивного учасника з обговорюваних питань не вислуховується.

**Участь в наданні інформації**

Кожен член громади має свій індивідуальний досвід життя в громаді, він є носієм цінної інформації, аналіз якої дозволить зацікавленим особам визначити найбільш актуальні потреби місцевого соціуму й шляхи їхнього вирішення. Беручи участь у різних видах опитування чи анкетування в якості реципієнта, опитуваний опосередковано впливає на процес прийняття відповідних рішень.

**Участь шляхом консультування**

Члени громади іноді звертаються за консультативною допомогою до фахівців у державні або громадські організації. Знання, отримані шляхом консультування, члени громади використовують для поліпшення свого життя або життя оточуючих.

**Участь за матеріальні стимули**

Член громади бере участь у програмі розвитку за винагороду (гроші, речі). Цей вид участі значно впливає на процеси розвитку громади: люди виконують різні види робіт, приймають відповідні рішення, однак при цьому, як правило, втрачають інтерес, якщо матеріальний стимул зникає.

**Функціональна участь**

Для вирішення заздалегідь передбачених завдань проекту розвитку громади ініціатори або фасілітатори створюють певні групи. Діяльність цих груп вносить безпосередні зміни в життя громади, хоча самі члени групи залежать від ініціаторів.

**Участь шляхом взаємодії (інтерактивна участь)**

Активність пробуджується шляхом спільного аналізу ситуації, результатом якого стає план дій та формування нових місцевих інституцій чи зміцнення вже існуючих, які мають за мету зміни в існуючій системі.

**Самомобілізація**

Члени громади висувують власні ініціативи щодо зміни існуючої системи та вкладають угоди з зовнішніми інституціями задля отримання необхідних ресурсів та технічної допомоги й зберігають контроль над їх використанням.

Все вищезгадане повинен усвідомлювати кожен керівник територіальної громади. Ми намагатимемося повсюдно поширювати ці та багато інших набутих знань серед сільських та селищних голів.

**– Хто ж були Ваші вчителі чи тренери у Швейцарії?**

– Відкрили Літню школу Аллесандро Саваріс – координатора проектів Директорату демократичних інституцій Генерального Секретаріату Ради Європи, Борис Бакота – Президент ENTO (Хорватія), Паоло Кригнола – представник навчального центру самоврядування

кантону Тічіно, член ENTO (Швейцарія). Керував навчальним процесом та був основним модератором Хенк Брунінг, експерт Ради Європи (Голландія).

Навчання за темами також проводили експерти Програми Ради Європи «Залучення громадян, прозорість та активізація громадян на місцевому рівні» Олександр Мешалкін, міжнародний бізнес-тренер (Україна), Григорій Борщ, Національна академія державного управління при Президентові України та Герт Файгуц, Університет прикладних наук державного управління, (Німеччина).

**– Що для Вас стало найціннішим здобутком під час тренінгу в Швейцарії?**

– Насамперед те, що Літня школа дозволила представникам європейських місцевих і регіональних органів влади отримати знання, провести обговорення і обмінятися думками щодо найбільш ефективних та інноваційних інструментів, заходів щодо сприяння участі громадян та їх активності, прозорості на місцевому рівні.

Представники Університету прикладних наук та мистецтв Південної Швейцарії показали практичну реалізацію теоретичних основ: провели презентацію прикладів залучення громадян до активної участі у впровадженні енергозберігаючих та енергоефективних проектів на місцевому рівні. Це надзвичайно корисний досвід, який, безумовно, буде поширений серед сільських та селищних голів, членів територіальних громад. ■ VASSR



# КОЛИ І ЯК СТИРАЮТЬСЯ КОРДОНИ МІЖ МІСТОМ І СЕЛОМ

**Лісові Гринівці, Хмельницької області – село, яке майже примикає до обласного центру. У паспорті населеного пункту так і зазначається: до автомагістралі – 2 км, до обласного та районного центру – 7 км. До найближчої залізничної станції – 9 км. Таке зручне розташування мало б сприяти розквіту села. Проте, ще кілька років тому село помирало, а тепер ... «...усе змінюється, і це тільки початок», – стверджує сільський голова Василь Лежанський.**

Зі слів автора записала  
Наталія Ключник



■ Василь Лежанський

– Донедавна я займався бізнесом. Здавалося, все влаштовує, окрім одного: не міг дивитися, як рідне село, де народився, занепадає. Тоді зібрав колеґ-депутатів і разом стали міркувати, як врятувати село. В першу чергу з'ясовували, в чому причина занепаду та де слабкі місця. Потім склали приблизний план, визначили, з чого треба розпочати.

Розпочали з дитячого садка. Адже молоді люди залишаються у селі, то куди ж дітей діти? Поїдуть до Хмельницького. Отож, звернулися до районної влади, почали наполегливо працювати з усіма службами, які впливали на процес. Бо, як кажуть у народі: «Під лежачий камінь вода не тече». Результат наполегливості й бажання змінити ситуацію проявився незабаром. Невдовзі сім дитячих груп гостинно відчинили двері 200 малятам села. Раніше біла тільки одна.

Успіх у одній справі проклав шлях для іншої. Без наповненого сільського бюджету годі мріяти про розвиток. Розуміли, що час запрошувати підприємців на свою територію. Спочатку їх було не багато, але поступово

кількість зростала. Підприємці по краплині збільшували бюджет, але щоб прийшли до нас великі підприємства, потрібна земля. Взятися за цей напрямок.

У нас розмова була з представниками влади вимоглива і дещо навіть жорстка. А чи інший метод є? Наші селяни налаштовані на радикальні заходи: або влада нам допомагає, або допомагає, але тільки вже без умовлянь, а іншими – «не популярними» методами, які проходять з гаслами: «Якщо ви не йдете до нас, то ми до вас на площу...»

Один із вагомих аргументів у вирішенні своїх завдань – інформація про наявність у високопосадовців з районної адміністрації власних земельних запасів. З'ясували, що є такі керівники, які мають по 40 і більше га землі. На якій підставі? Питання цілком логічні. Чого люди такого не мають? Щоправда, серед представників влади є різні люди. Не можна сказати, що всі хапуги. Є такі, котрі допомагають людям. Завдяки налагодженню взаєморозуміння та співпраці з обласною адміністрацією, зокрема у березні цього року, ввели в

межі села 1700 га. Село тепер має 2 тис га земельних ресурсів.

Було в нас державне підприємство – радгосп лікарських рослин. Темна історія з ним. Правдами, неправдами переводили його зацікавлені особи з однієї форми власності в іншу. Прошло роздержавлення, і майже 70 людей, які працювали на тому підприємстві, залишилися без свого земельного паю. Громада зорганізувалась і стала боротися за права людей. Сьогодні можна тільки порадіти за тих, кому вдалося одержати свою частку. Нині в селі проживає 3111 мешканців, а за два роки бюджет виріс до майже 3 млн. грн. По можливості використовуємо наявні природні, людські ресурси.

Для тих, хто не знає, з чого розпочати, раджу: спочатку необхідна інвентаризація наявних ресурсів, а потім – стратегічне планування. Громада має вирішити, що будувати й де. З урахуванням того, що з початку цього року вже не маємо права на зміну цільового призначення землі, якщо це не передбачено у генеральному плані, маємо передбачити все: економічний





розвиток та соціальну структуру села. Треба розуміти, що поки, наприклад, немає за що будувати школу, а вона вкрай потрібна членам територіальної громади, то, можливо, варто дати цю землю людям під городи? Але зміни до генерального плану треба вносити одразу, бо доведеться ще 5 років чекати потім.

Не за горами територіальна реформа. Якщо дехто з сільських голів відкрито виступає проти її впровадження, то я на це маю власну думку. Наприклад, передбачається у Хмельницькій області залишити з 20 районів лише три. Ми оцінили всі «за» і «проти» такої трансформації і дійшли висновку, що хочемо об'єднати територіальні громади у 8 населених пунктів. Це наше рішення і воля громади. Як це зробити – підкажуть компетентні люди. Зокрема, з Анатолієм Ткачуком – викладачем Зимової школи місцевого самоврядування консультуємося з 2010 року. Саме в одній із таких розмов народилася ще одна цікава ідея – створити музейний комплекс під відкритим небом. Наше «Мальовниче Поділля» стане містечком майстрів та традицій краю, на кшталт Сорочинської ярмарки. Музеї самі по собі в наш час не рентабельні, а от комплекс, у якому будуть проводитися виставки районів Хмельниччини (які згодом зникнуть) чи навіть Вінниччини та Тернопільщини, впевнений, буде не тільки цікавим, але й корисним для прийдешніх поколінь.

Плануємо відновити прототип Січі, де б виховувалися юнаки у дусі козацтва, а не пили по закутках пиво та інші алкогольні напої. Як два роки тому заступив на посаду сільського голови, боляче було дивитись, як молоді люди на зупинках пиво пили. Тепер організували естрадно-духовий оркестр. Із задоволенням хлопчики «посипалися» туди. Хор для дітей, гурток для кінорежисерів та журналістів – не повний перелік того, що робимо, аби молоді цікаво було жити у своєму краю, а не втікати до чужого. На часі випуск сільської газети. Коли люди будуть інформовані про те, що роблять активні члени громади, – стануть брати участь у нових проектах. Я цілком переконаний у цьому.

Отож, можна підсумувати: ми не хочемо втратити своє село, свою землю. Працюємо задля того, аби наша самобутня українська культура залишилася живою, бо лише в селі ще жевріють справжні її витoki. Це з одного боку. А з іншого – у селі живуть такі ж люди, як і в місті. Вони повинні мати ті ж самі можливості для проживання і виховання своїх дітей, соціальний захист і чітко налагоджену сферу муніципальних послуг. Саме ці основні принципи сповідуємо, як поступово, крок за кроком стираємо межі між містом і селом. ■ VASSR





# ОБИЦЯТИ ЗОЛОТІ ГОРИ – СОРОМ, А НЕ ЗРОБИТИ ТОГО, ЩО МОЖЕШ, – ГРІХ!

Навесні 2009 року за круглим столом у Кабінеті Міністрів зібралися сільські голови з усіх куточків України. Питання розвитку сільських територій тоді було ключовим. Їх слухали! Як народилася ідея створення Асоціації сільських голів розповідає Валентина Карпенко.



**Карпенко Валентина Федорівна**

– Ічнянський сільський голова з квітня 2002 року  
– Член президії Ради сільських та селищних голів при КМУ з 2009 року  
– Член правління ВАССР, голова Чернігівського регіонального відділення з 2009 року.  
– За багаторічну і сумлінну працю нагороджена грамотами Ічнянської РДА, Ічнянської районної ради, почесною грамотою Чернігівської обласної ради, почесною грамотою Кабінету Міністрів України, почесною грамотою Верховної Ради України.

Пам'ятаю, як у 2002 році мене вперше обрали селищним головою. Тоді працював ще цукровий завод, три сільськогосподарські підприємства, хлібоприймальне підприємство. Достатньо впорядкованої була соціальна сфера. Працювали: Парафіївська районна лікарня, дві школи, БК, дитячий садок. Відповідальність за утримання соціальних об'єктів була поділена між підприємствами. Так, послуги по тепло-, водопостачанню і водовідведенню установам і жителям забезпечував завод, а дитячий садок, Будинок культури утримували сільськогосподарські підприємства. У той час у комунальній власності селищної ради

нічого не було. Видаткова частина селищного бюджету становила всього 68 тис. грн., а решта 60 тис. грн. перераховувалася до районного бюджету.

Мене обрали головою села саме у той скрутний час, коли один за одним зникали, припиняли своє існування заводи й фабрики. Нас теж не минула лиха доля. Завод спочатку став зменшувати об'єми виробництва, а згодом зовсім припинив виробництво цукру.

Порушений виробничий цикл знищив два потужні підприємства у селі. Сотні людей враз стали безробітними й соціально не захищеними. Без централізованого теплопостачання залишилися триповерхова будівля Парафіївської лікарні, школа і близько 200 квартир житлового фонду. Треба було негайно діяти. Йшла зима.

Отож, мені довелося розпочати з аналізу й підрахунків тих ресурсів, які залишились у селі. Виявилось, що нашим найпотужнішим резервом на той час були землі запасу. Було прийнято рішення негайно надати в оренду землю місцевим підприємцям. Сказали – зробили. Того року бюджет перевиконали на 200%. Ми були тоді першими у районі, які вийшли зі скрути достойно і навіть мали бюджет розвитку. Частина коштів перерахували до районного бюджету. Відтак, спільно з районною владою збудували котельню й газифікували школу та лікарню. Взимку були в теплі!

Взялися за дитячі садки та Будинок культури. Спочатку прийняли приміщення від с/г підприємства у комунальну власність сільської ради. Потім збудували газові котельні для забезпечення теплом малюків та газифікували двоповерхову споруду Будинку культури.

З того часу багато води сплигло! Проте щороку ми намагалися господарювати так, щоб у першу чергу забезпечити соціальну сферу та створити сприятливі умови для життя людей. Поступово, крок за кроком змінюється все в наших селах. Спільними зусиллями сільської громади, підприємців наші дитячі садки

забезпечені новою побутовою технікою. У користуванні 60 сільських дітей якісний посуд, постіль, іграшки. Щоправда, на черзі ще 68 дітей. І цю проблему теж намагаємося вирішити.

За кошти селищної ради облаштовані дороги з твердим покриттям до лікарні, пожежної частини. Раніше були вони в жахливому стані. Відновлено вуличне освітлення в центрі селища. Сама селищна рада тепер зручно примостилася у відремонтованому приміщенні, розташованому на другому поверсі Будинку культури, де раніше тільки мотлох зберігався.

Звичайно, не обійшлося тут без сторонньої допомоги спонсорів та меценатів. Серед них – місцеві підприємства ПАТ «Блок Агросвіт», ТОВ «Парафіївка-Прогрес», ПрАТ «Креміль». Адже для дітей у дитячих садках і в школі необхідні доброякісні продукти. Спонсори допомагають матеріалами і коштами. 37 металопластикових вікон у Будинку культури з'явилося завдяки народному депутату України Куровському І.І., а про нові сіддці, меблі в Будинку культури, 5 нових вікон у лікарні, постіль та іграшки для дитячих садків подбав народний депутат Ляшко О.В.

Кожен рік щось ремонтуємо, будуємо, відкриваємо. Якщо в 2002 році в смт. Парафіївка було 8 магазинів, то тепер їх 37. Запланований ремонт пам'ятного знаку загиним 504 односельчанам у роки Великої Вітчизняної війни, капітальний ремонт однієї з доріг селища, будівництво свердловини питного водопостачання.

Громада об'єдналася навколо проблем одиноких людей поважного віку, багатодітних родин та неблагонадійних верств населення. Особливу увагу приділяємо дітям – сиротам та організації дозвілля молоді. Працюємо спільно з педагогічним та медичним колективом. Успіхи – це результат колективної праці.

Нині Парафіївська селищна рада за площею і кількістю населення займає друге місце в районі: 1130 дворів, 2630 жителів, три населені пункти: смт. Парафіївка, селище Софіївка, село Лугове. Кожен тут



знає, що саме мій стиль роботи – не чекати, а йти до людей. Обіцяти золоті гори – сором, а не зробити того, що можеш, – гріх!

**Спогади про утворення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад**

Одного разу зателефонували до селищної ради з Кабінету Міністрів України:

– Валентино Федорівно, чи не погодилися б Ви увійти до складу Ради сільських та селищних голів при КабМіні? Маєте чималий досвід роботи. Будемо спільно вирішувати проблеми місцевого самоврядування.  
– Чому б ні?, – без зайвих вагань відповіла я.  
– Тоді чекаємо на Вас завтра в Кабінеті Міністрів. Вас зустрінуть!

Це було навесні 2009 року. На першому засіданні був присутній міністр Кабінету Міністрів, заступники міністра, начальники управлінь. Усі посадовці уважно слухали, що говорили сільські та селищні голови. А ми більше зупинялися на своїх проблемах. Представники були з усіх областей.

Жваво обговорювалися різноманітні питання: земельні, бюджетні, кадрового забезпечення сільських та селищних рад, оплати праці. Одним із основних, як і тепер, було питання розвитку сільських територій. До нас прислухалися! Члени Ради мали пропуск до КМ, могли в будь-який час зайти до секретаріату з будь-якими питаннями. Вільно могли спілкуватися по телефону з тодішнім міністром КМ – Петром Миколайовичем Крупком.

Для реалізації запланованого Радою утворили Президію. Мені пощастило увійти до її складу. Рада була дієвим органом. Її діяльність давала позитивні результати. Часто на засіданнях була присутня экс-прим'єр Ю.В. Тимошенко. Засідання проходили в невимушеній обстановці, за круглим столом. Наші пропозиції одразу ж записувалися, обговорювалися і, по можливості, вирішувалися в короткий термін. Засідання КМ проходили з участю голови президії Богдана Гусака або інших членів президії чи Ради.

На одному із засідань і виникла думка об'єднати сільські та селищні ради у Всеукраїнську асоціацію сільських та селищних рад, і у вересні 2009 року відбулися установчі збори Асоціації.

На цих зборах було обрано правління Асоціації, в складі якого була і я. На сьогодні Асоціація – структурована організація. Регіональні відділення працюють у всіх областях. Асоціація допомагає сільським та селищним радам вирішувати їх спільні проблеми. ■ **VASSR**





## ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ВИМАГАЄ ПОСИЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ

**28 травня у Макарові на засіданні ради Київського обласного (регіонального) відділення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад обговорювали Концепцію розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.**



До порядку денного засідання було внесено близько десяти питань, серед яких – звіт про роботу Київського обласного (регіонального) відділення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад у першому кварталі 2013 року.

В обговоренні двох важливих документів: Концепції розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Концепції Державної програми сталого сільського розвитку України на період до 2025 року – взяв участь заступник голови Київської обласної ради Іван Шкирта, директор Департаменту агропромислового розвитку КОДА.

– Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства, – наголосив, виступаючи перед учасниками зібрання Іван Шкирта.

– Тому очікувана реформа має визначити напрямки, механізми, терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Успіх цієї реформи багато в чому залежить від керівників сільських громад, адже саме голови сільських і селищних рад найкраще знають ті проблеми, які існують на місцях. Тож потрібно не бути пасивними, активно включитися в процес реформування, вносити свої пропозиції до Концепції розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

З основними положеннями Концепції Державної програми сталого сільського розвитку України на





період до 2025 року та станом розвитку аграрного сектору економіки Київщини присутніх ознайомив директор департаменту агропромислового розвитку КОДА Олександр Шевченко.

Олександр Олександрович висловив переконання в подальшому успішному розвитку сільських територій столичної області та наголосив на тому, що успіх реалізації всіх програм не тільки залежить від активності кожного присутнього, але й їх територіальних громад. Особливість пристолічних територій – розрідненість мешканців, які проживають у селі, а працюють у столиці. Якщо голова здатний згуртувати навколо вирішення проблеми сільської території своїх односельців, тоді влада змушена буде підтримати ініціативи «знизу».

З результатами роботи Київського обласного (регіонального) відділення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад присутніх ознайомив його голова – Іван Качан.

Іван Іванович наголосив на тому, що певних результатів у діяльності відділення вдалося досягнути завдяки підтримці Київської обласної ради, Київської облдержадміністрації та Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, і висловив сподівання щодо подальшої співпраці задля успішного вирішення проблем сільських громад Київщини.

Голови районних рад та очільники сільських громад Київщини наголосували: подальший розвиток сільських територій вимагає посилення демократичних процесів, удосконалення нормативно-правових актів, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування. Саме тому, на їхню думку, реалізації Концепції має передувати внесення змін до вже діючого земельного законодавства, Бюджетного та Податкового кодексів.

Учасники засідання прийняли рішення з кожного питання порядку денного та внесли свої пропозиції щодо внесення змін до Концепції розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У підсумковій частині засідання керівник Виконавчої дирекції Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад Вадим Івченко виконав приємну місію – нагородження подяками Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад найактивніших керівників районних відділень Київського обласного (регіонального) відділення Асоціації. Гарним подарунком усім присутнім став виступ Прими Театру мюзиклів VIVA EVRO Тані Монро. ■ VASSR

### ■ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» від 14 травня 2013 року №233-VII

Метою прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» є активізація процесу передачі земельних ділянок державної та комунальної власності у власність або користування громадян, юридичних осіб, поновлення дії раніше укладених договорів оренди, зменшення фінансового навантаження на Державний бюджет України та відповідні місцеві бюджети шляхом запровадження процедури

надання на безоплатній основі витягів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування під час проведення державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на земельні ділянки.

Окрім того, метою прийняття вказаного законопроекту є спрощення та скорочення в часовому просторі процедури передачі земельних ділянок державної або комунальної власності у власність або користування громадянам, юридичним особам. Набрання чинності 16.06.2013р.

### ■ Постанова Вищого господарського суду України «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» від 29.05.2013 №11

Господарським судам надаються роз'яснення з метою забезпечення правильного і однакового застосування законодавства у розгляді справ, пов'язаних з визнанням

правочинів (господарських договорів) недійсними. Опублікована 14.06.2013р.

### ■ Набрал чинності Закон України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 року №4709-VI

Ним вносяться зміни до Земельного кодексу України: у Земельному кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., №3-4, ст. 27) частину першу статті 58 доповнити пунктом «г» такого змісту: «г) штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів»; частини третю і четверту статті 59 викласти в такій редакції: «3. Землі водного фонду за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування надаються у постійне користування: а) державним догосподарським організаціям для догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами тощо; б) державним підприємствам для розміщення та догляду за державними об'єктами портової інфраструктури.

рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт, догляду, розміщення та обслуговування об'єктів портової інфраструктури і гідротехнічних споруд тощо, а також штучно створені земельні ділянки для будівництва та експлуатації об'єктів портової інфраструктури та інших об'єктів водного транспорту. Землі водного фонду можуть бути віднесені до земель морського і річкового транспорту в порядку, встановленому законом»; пункт «г» частини другої статті 61 після слів «крім гідротехнічних» доповнити словами «навігаційного призначення»; пункт «г-1» частини четвертої статті 83 доповнити словами «крім штучно створених земельних ділянок у межах акваторій морських портів»; частину третю статті 93 викласти в такій редакції:

4. Громадянам та юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, озера, водосховища, інші водойми, болота та острови для сінокосіння,

«3. Не підлягають передачі в оренду земельні ділянки, штучно створені у межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, розташованих у прибережній захисній смузі водних об'єктів, крім випадків, передбачених законом». Набрання чинності 13.06.2013р.

## ■ Щодо успадкування

У листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про судову практику розгляду цивільних справ про спадкування» від 16.05.2013 №24-753/0/4-13 надається узагальнена судова практика розгляду цивільних справ про спадкування.

Зокрема зазначається, що в разі відсутності державної реєстрації права власності на нерухоме майно, створене та оформлене в передбаченому законом порядку до набрання чинності Законом України від 1 липня 2004 року «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», спадкоємці, які прийняли спадщину,

мають право на оформлення спадкових прав шляхом звернення до нотаріальної контори за видачею свідоцтва про право на спадщину.

Також зазначається, що у спорах про визнання права власності в порядку спадкування на самочинно збудовані будівлі слід звернути увагу на визначення належного відповідача. Як правило, належним відповідачем у справі про визнання права власності в порядку спадкування на самочинне будівництво є відповідна місцева рада, до НН компетенції якої належить вирішення питання щодо розпорядження землями відповідних територіальних громад,

передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності (статті 8 – 12 Земельного кодексу України (далі – ЗК)); вирішення питання вибору, вилучення (випуку) земельних ділянок, надання дозволу на будівництво об'єктів містобудування; вирішення питання щодо розташування та проектування нового будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування та упорядкування територій (ст. 12 Закону України «Про планування і забудову територій»). Опублікований 24.05.2013р.

## ■ Спори, що виникають через земельні правовідносини

У висновках Верховного Суду України, викладених у рішеннях, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 355 ЦПК України, за II півріччя 2012 р. від 01.03.2013р., для нас є цікавим блок «Спори, що виникають через земельні правовідносини». Зокрема в пункті 2 зазначається, що згідно із ч. 2 ст. 20 Закону України від 6 жовтня 1998 року №161-ХІV «Про оренду землі» державна реєстрація договорів оренди землі проводиться в порядку, встановленому законом.

У період дії вищезазначеного Закону, а саме з 1 січня 2004 р., набрав чинності ЦК України, ст. 182 якого передбачено, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації, а порядок проведення державної реєстрації прав на нерухомість і підстави відмови в ній устанавлюються законом.

Оскільки ст. 182 ЦК України передбачає реєстрацію речових прав на нерухомість, а Прикінцевими та перехідними положеннями ЦК України не передбачено

відстрочення її дії до прийняття відповідного закону (Закон України від 1 липня 2004 р. №1952-ІV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» набрав чинності 3 серпня 2004 р.), то така реєстрація повинна була проводитися за Законом України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні».

Згідно із ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею.

Пунктом 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 р. №2073 «Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі» передбачено, що державна реєстрація договорів оренди проводиться виконавчим комітетом сільської, селищної та міської ради, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за

місцем розташування земельної ділянки.

У зв'язку з цим, договір оренди, який був укладений сторонами в письмовій формі та зареєстрований виконавчим комітетом відповідної місцевої ради за місцем розташування орендованої земельної ділянки, пройшов державну реєстрацію у встановленому законом порядку й відповідно до ст. ст. 210, 640 ЦК України є укладеним, а тому за змістом ст. 777 ЦК України та ст. 9 Закону №161-ХІV зумовлює виникнення для сторін прав та обов'язків, у тому числі, для однієї зі сторін договору, переважне перед іншими особами право на придбання орендованої нею земельної ділянки.

Відповідно до ст. 599 ЦК України, зобов'язання припиняється виконанням, проведеним належним чином (постанова Верховного Суду України від 10 жовтня 2012 р. у справі №6-108цс12; постанова Верховного Суду України від 31 жовтня 2012 р. у справі №6-55цс12; постанова Верховного Суду України від 31 жовтня 2012 р. у справі №6-61цс12; постанова Верховного Суду України від 31 жовтня 2012 р. у справі №6-105цс12).

## ■ Затверджено Порядок консервації земель

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Порядку консервації земель» від 26.04.2013 №283 затверджено Порядок консервації земель та визнається таким, що втратив чинність, наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 17 жовтня 2002 року №175 «Про Порядок консервації

земель», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 14 лютого 2003 року за №117/7438. Документ зареєстровано в Міністерстві юстиції України 24 травня 2013 р. за №810/23342.

Порядок консервації земель визначає організаційні засади щодо консервації деградованих і малопродуктивних земель,

господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Станом на 08.06.2013р. не набрав чинності.



■ **Про статус саморегульованої організації у сфері землеустрою**

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою» від 5 червня 2013 р. №398, відповідно до статті 63 Закону України

«Про землеустрій», Кабінет Міністрів України затвердив Порядок визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою. Цей Порядок встановлює процедуру визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою Держземагентством. Станом на 08.06.2013р. не набрав чинності.

ної організації у сфері землеустрою Держземагентством. Станом на 08.06.2013р. не набрав чинності.

■ **Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території**

Указом Президента України №307/2013 від 24 травня 2013 року зобов'язано Кабінет Міністрів України підготувати та подати у тримісячний строк для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації у повному обсязі завдань і повноважень місцевих державних адміністрацій, визначених Конституцією України, передбачивши, зокрема:

- визначення механізму передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, у тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- удосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями та інше.

Указ виданий з метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території, забезпечення реалізації повноважень щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян, інших повноважень, наданих Конституцією та законами України. Набрання чинності 29.05.2013р.

■ **Створено «Аграрний фонд»**

Постановою Кабінету Міністрів України №364 від 22 квітня 2013 р. створено публічне акціонерне товариство «Аграрний фонд» зі статутним капіталом 5000000000 гривень, 100 відсотків якого належить державі.

Визначено, що Міністерство аграрної політики та продовольства здійснює функції з управління корпоративними правами, що належатимуть державі у статутному капіталі товариства.

Здійснюється закрите (приватне) розміщення першого випуску простих іменних акцій у кількості 50000 штук номінальною вартістю 100000 гривень кожна. Набрання чинності 01.06.2013р.

■ **Затверджено Порядок розроблення паспорта водного об'єкта**

Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку розроблення паспорта водного об'єкта» від 18.03.2013 №99. затверджено Порядок розроблення паспорта водного об'єкта.

Порядок спрямовано на встановлення технічних параметрів водного об'єкта, гідрологічних характеристик річки (водотоку), регламентацію експлуатаційної діяльності на водосховищах, ставках та озерах (далі – водний об'єкт) для забезпечення сталого використання (включаючи кількісне та якісне

відновлення) всіх ресурсів, пов'язаних з існуванням водойми, надійності функціонування споруд і для підвищення ефективності їх використання. Станом на 08.06.2013р. не набрав чинності.

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 травня 2013 р. за №775/23307.

■ **Спори щодо державних актів на право власності розглядатимуть адміністративні суди**

Постановою Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 №8 роз'яснюється, що оскільки порядок видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку перебуває у сфері публічно-правових відносин, то спори щодо дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу їх видачі підлягають розгляду адміністративними судами. Опублікована 11.06.2013р.

Постанова Вищого господарського суду України «Про внесення змін і доповнень до постанови пленуму Вищого господарського суду України» від 17.05.2011 №6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 29.05.2013 №8.

У зв'язку із змінами, що відбулися в законодавстві України, і питаннями, що виникли у судовій практиці, та з метою

забезпечення правильного і однакового застосування господарськими судами норм матеріального і процесуального права у розгляді справ у спорах, що виникають із земельних відносин, вносяться зміни і доповнення до постанови пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 №6 (v0006600-11) «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин». Опублікована 12.06.2013р.

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ НА БАЗІ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД

**Водопостачання – це комплекс заходів для забезпечення водою різних категорій споживачів. Подача достатньої кількості якісної питної води населенню не тільки дає змогу підвищити загальний рівень благоустрою, а й має санітарно-гігієнічне значення, оскільки забезпечує захист людей від різних епідемічних захворювань, які передаються через воду.**

Щоб виконувати ці важливі завдання, потрібно ретельно добирати джерела водопостачання, дбати про їх захист від забруднень, зводити водоочисні споруди, використовувати сучасні технології та матеріали.

Не знаючи норм законодавства, правил проектування, будівництва та експлуатації цих систем, не можливо приймати ефективні інженерні рішення, раціонально використовувати наявні ресурси. На запитання про правові основи водопостачання відповідає кандидат юридичних наук Слюсаревський Микола Миколайович.

**Які правові основи організації централізованого водопостачання на базі сільських громад можна застосувати?**

**Система централізованого водопостачання може бути організована за двома моделями:**

- Модель водопостачання комерційних засадах
- Модель некомерційного водопостачання (самозабезпечення)

**Що собою являє водопостачання на комерційних засадах?**

Надавачем послуг за такої моделі виступає суб'єкт господарювання (ст.1 ЗУ «Про питну воду та питне водопостачання» – підприємство питного водопостачання ППВ), який самостійно на власний комерційний розрахунок і ризик з плату надає споживачам (на підставі договору з кожним) послуги з водопостачання.

За комерційної моделі споживачі де-юре не беруть участі у плануванні, організації та здійсненні діяльності ППВ і не зобов'язані допомагати у створенні системи водопостачання на території їх громади. Єдиний їх обов'язок – своєчасно та в повному обсязі оплачувати послуги з водопостачання.

**Які особливості моделі некомерційного водопостачання (самозабезпечення)?**

Надавачем послуг за такої моделі виступає не суб'єкт підприємництва, а некомерційна (непідприємницька) організація –

обслуговуючий кооператив (ОК), членами якого є особи, які одночасно виступають і споживачами послуг зазначеного кооперативу.

Оскільки одні і ті самі особи, об'єднані у кооператив, беруть участь у плануванні, організації та здійсненні діяльності надавача послуг (кооперативу), а з іншого боку, вони ж виступають і в ролі споживачів послуг зазначеного кооперативу, то таку модель називають моделлю самозабезпечення.

**У чому відмінності цих двох моделей?**

**Комерційна** – діяльність суб'єкта підприємництва ППВ спрямована на отримання прибутку; члени громади, де-юре усунуті від прийняття рішень та здійснення діяльності ППВ.

**Некомерційна** – діяльність обслуговуючого кооперативу не спрямована на отримання прибутку. Члени громади, будучи учасниками ОК, усі долучені до прийняття рішень та виконання завдань кооперативу через внутрішні демократичні процедури.

**На що треба звернути увагу при виборі моделі організаційно-правової форми?**

**Необхідно, щоб організаційно-правова форма, яка обирається, дозволяла суб'єкту права:**

- об'єднати майно і трудові зусилля громадян на етапі, що передувє будівництву чи ремонту системи водопостачання;
- отримати йому (суб'єкту) право власності та/або право користування на майно, що складатиме систему водопостачання на певній території;
- здійснювати діяльність з водопостачання впродовж невизначено тривалого періоду часу.

**Які організаційно-правові форми, придатні для водопостачання на комерційних засадах?**

- Акціонерне товариство (АТ)
- Товариство з додатковою відповідальністю (ТДВ)

- Товариство з обмеженою відповідальністю (ТОВ)
- Приватне підприємство (ПП)
- Фізична особа – підприємець (ФОП)
- Комунальне підприємство (КП)

КП – це те саме ПП, але створене не приватною особою, а органом місцевого самоврядування. Капітал (майно) цього підприємства формується не за рахунок внесків приватних осіб, а з майна, що перебуває у власності територіальної громади.

Організаційно-правова форма, що відповідає усім трьом критеріям придатності.

**Які переваги використання організаційно-правової форми обслуговуючого кооперативу (ОК)?**

**За умови використання правової форми ОК можна:**

- до початку будівництва (ремонт) системи водопостачання перетворити всіх членів громади на засновників (членів) організації, кожен з яких матиме однакові права на участь у діяльності (ОК), завдяки правилу «один член організації – один голос» під час прийняття рішень;
- оформити на організацію право власності та/або право на користування майном, що складатиме систему водопостачання;
- здійснювати на основі ОК діяльність з водопостачання впродовж невизначено тривалого періоду часу.

**Чи можна застосувати таку форму як орган самоорганізації населення?**

**Орган самоорганізації населення** – недосконалий замітник (сурогат) правової форми для суб'єкта водопостачання ОСН, як правова форма, не задовольняє ні одного з 3-х критеріїв придатності. Навіть створена у формі юридичної особи, ОСН:

- не може мати свого майна на праві власності (ст.17, 26 ЗУ «Про органи самоорганізації населення»);
- не може безстроково здійснювати діяльність. Підставою її припинення може стати (ст.10) закінчення терміну



повноважень ради, що її створила, або рішення самої ради про дострокове припинення (ст.25) повноважень ОСН;

- не може встановити зв'язок членів громади з майном, переданим суб'єкту водопостачання (ст.26).

#### Які підстави набуття права власності (тільки щодо новостворених об'єктів)?

Суб'єкт водопостачання (комерційний/ некомерційний) набуватиме право власності на нову річ (ст.331 ЦК України), якщо сам виготовить (створить) таку річ або замовить і оплатить роботи з її створення (будівництва).

#### Право власності виникатиме (ч.2 ст.331 ЦК України) на:

- збудовану вуличну водопровідну мережу з моменту введення її як об'єкта в експлуатацію та прийому від компанії-забудовника по акту прийому-передачі;
- побудовану водопровідну башту або насосну станцію – з моменту державної реєстрації такого об'єкта нерухомості;
- право тимчасового користування майном.

#### Чи можна орендувати комунальне майно центрального водопостачання?

**Орендар комунального майна визначається за конкурсом. Проте, конкурс при визначенні орендаря не проводиться, якщо:**

- в оренду передаються об'єкти центрального водопостачання, що перебувають у комунальній власності територіальної громади села (ч.5 ст.5 ЗУ «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів центр. водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»);
- заява про укладення договору оренди комунального майна надходить лише від однієї особи (ч.7 ст.9 ЗУ «Про оренду державного і комунального майна»).

#### Хто може бути орендарем комунального майна?

**Орендарем комунального майна – системи водопостачання – може бути лише суб'єкт підприємницької діяльності (ЗУ «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів центр. водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»), тобто приватний підприємець, обслуговуючий кооператив.**

#### Пільгова орендна плата лише для об'єктів державної власності?

ЗУ «Про оренду державного та комунального майна» встановлює, що за користування об'єктом оренди орендар вносить плату

незалежно від наслідків господарської діяльності.

В окремих випадках вона може бути пільговою (низькою). «Положення про порядок і умови надання пільг щодо орендної плати орендарям майна державних підприємств» (№271 від 29 лютого 1996р.) говорить про можливість встановлення пільгової орендної плати для об'єктів, що мають особливе соціальне значення. Проте, зазначене Положення не застосовується до об'єктів комунальної власності.

#### Чи існує пільгова орендна плата для об'єктів комунальної власності?

Ст. 143 Конституції України, ч.1 ст.29 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад права управління майном відповідних територіальних громад. Ч.5 ст.60 ЗУ «Про місцеве самоврядування...» вказує, що органи місцевого самоврядування від імені і в інтересах територіальних громад здійснюють правоможності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування, здавати їх в оренду.

#### Керуючись зазначеним, органи місцевого самоврядування мають право:

- визначати методичку розрахунку орендної плати для об'єктів, що перебувають у (комунальній) власності;
- здавати такі об'єкти в оренду, встановлюючи практично будь-який, зокрема і пільговий (низький) розмір орендної плати.

#### Чи може водопостачальник отримати комунальне майно у безоплатне користування?

З аналізу ч.5 ст.60 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» витікає, що органи місцевого самоврядування мають право передавати об'єкти комунальної власності, зокрема і в безоплатне тимчасове користування.

#### Їм не заборонено укласти, наприклад:

- Договір про спільну діяльність з утримання, поновлення і експлуатації майна, що складає систему водопостачання;
- Договір про спільну діяльність іншого змісту;
- Договір позички;
- Договір доручення;
- тощо.

#### Як здійснюється ліцензування діяльності з централізованого водопостачання?

З п.17 ч.3 ст.9 ЗУ «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; ч.2 ст.16

ЗУ «Про питну воду та питне водопостачання»; п.1.3 «Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання» витікає, що **вимоги про ліцензування поширюються на:**

- осіб, що здійснюють водопостачання на комерційних засадах (ППВ);
- не повинні поширюватися на осіб, які діють за моделлю самозабезпечення, тобто, які об'єдналися, наприклад в обслуговуючий кооператив, для надання послуг самим собі.

(Останнє, на жаль, не витікає з букви закону, а – лише з духу).

#### Чи потрібен дозвіл на спеціальне водокористування?

**Забір води із застосуванням технічних пристроїв – це є спеціальне водокористування (ст.48 ВК України), здійснення якого вимагає отримання спеціального дозволу на користування надрами. Без спеціальних дозволів мають право видобувати прісні підземні води для господарських і побутових потреб землевласники (землекористувачі) на своїх ділянках, якщо таке видобування здійснюється з глибини до 20 метрів.**

За загальним правилом, спеціальний дозвіл надається на аукціоні.

П.7 «Порядку надання у 2008 році спецдозволів» (Постанова КМУ№273) дозволяє надавати такі дозволи без аукціону. ■ **VASSR**



# ЗЕМЕЛЬНИЙ МОРАТОРІЙ. ЩО ЧЕКАЮТЬ ВІД ЙОГО СКАСУВАННЯ?



**Кожен п'ятий власник земельних паїв в Україні виступає за скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.**

**Про це свідчать дані загальнонаціонального дослідження, яке наприкінці минулого року було проведене на замовлення**

**Проекту USAID «АгроІнвест». Нещодавно його результати презентували в Києві.**

**Тарас Тернівський,  
Національний прес-клуб з аграрних та земельних питань**



■ **Олександр Каліберда**

Земельний мораторій в Україні триває вже понад десять років. Уперше він був запроваджений 2002 року. Передбачалося, що це буде тимчасовий акт, який дозволить підготувати країну до формування повноцінного ринку земель. Натомість справдилася давно відома істина: немає нічого більш постійного за тимчасове. Верховна Рада кілька разів продовжувала термін дії мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Зокрема, таке рішення вона ухвалила й наприкінці 2012 року. У відповідності до нього термін земельного мораторію продовжений до 2016 року.

Народні обранці неодноразово пояснювали такі свої дії наміром захистити інтереси власників земельних наділів. Йдеться про 7 млн. наших співгромадян, які володіють цими наділами.

Однак, що думають про мораторій самі українські землевласники і та категорія сільського населення, яка ці землі

використовує на правах оренди у сільгоспвиробництві? Відповідь на поставлене запитання спробували знайти організатори загальнонаціонального дослідження, яке виявилось наймасштабнішим серед усіх, які проводилися в Україні по земельних питаннях. І з'ясувалося, що за скасування земельного мораторію виступає лише один з п'яти власників паїв.

Серед фермерів та керівників сільськогосподарських підприємств ідея скасування мораторію отримала більшу підтримку (26 і 27,9% відповідно). Зауважимо, що в рамках цього дослідження опитування проводилося лише серед малих та середніх сільгоспвиробників (до 3000 га в обробітку).

Цікавий факт: з'ясувалося, що рівень підтримки ідеї скасування мораторію напряму залежить від тенденцій сільгоспвиробництва до зростання. Підприємства, що швидкими темпами скорочують діяльність, у своєму ставленні до запровадження ринку земель обережніші (за скасування мораторію виступають лише 18%), а от серед тих, що швидко зростають, підтримує запровадження ринку земель майже половина (42%).

На переконання заступника керівника Проекту USAID «АгроІнвест» Олександра Каліберди, «це доволі високі показники, які засвідчують, що в Україні зростає кількість людей, схильних до впровадження повноцінних ринкових відносин у селі, невід'ємною частиною яких є наявність земельного ринку».

Одним із визначальних моментів ставлення до земельного мораторію є поінформованість та освітній рівень. Результати дослідження довели, що, чим більшою інформацією володіють власники земель та орендарі, тим охочіше вони погоджуються на можливість запровадження

процесу купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. Аналогічна ситуація і з рівнем освіти. Серед людей з неповною середньою освітою скасування земельного мораторію підтримують 16,5%. Серед тих, хто має середню освіту, таких прихильників виявилось 20,5%. А дипломовані спеціалісти дають ще більший відсоток підтримки – 26,2%.

«Таким чином, – зазначає президент Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України Роман Корінець, – можна переконалися, що рівень освіченості та поінформованості спонукає землевласників до ухвалення свідомих і більш прогресивних рішень щодо земельних питань».

Стимулюючим моментом також є й очікувана вартість землі. Чим вищою вона є, тим більше виявляється прихильників скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.

Згідно з результатами дослідження, якщо 1 гектар коштуватиме до 1,2 тис. гривень, то лише 17,2% респондентів підтримуватимуть скасування мораторію. Якщо ж та сама земля коштуватиме понад 50 тис. гривень за гектар, то кількість опонентів мораторію зростатиме майже у два з половиною рази – до 40,2%.

Фахівці стверджують, що сьогодні, не маючи повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, важко спрогнозувати, якою саме буде її вартість. Проте світовий досвід засвідчує, що, зазвичай, вона зростає вже під час розгортання цього ринку.

Між тим, готовність до впровадження ринку в Україні вже формується. Це підтверджують і результати дослідження. У відповідності до них, 23% власників



земельних паїв виявили бажання їх продати. А третина керівників сільськогосподарських підприємств і фермерських господарств виявили бажання придбати землю сільськогосподарського призначення. На переконання Олександра Каліберди, «ці цифри також можна інтерпретувати на користь підтримки скасування мораторію».

Подібну думку висловлює й експерт Ресурсного центру з прав на землю, створеного Земельною спілкою України за підтримки Проекту USAID «АгроІнвест», Станіслав Горбатович. Він зазначив, що з огляду на те, що 68,6% власників земельних паїв – це люди у віці, старшому за 50 років, то вже невдовзі в них може виникнути гостра потреба тим чи іншим чином розпорядитися своєю земельною власністю – продати її, подарувати чи передати у спадок. «Все це, безумовно, підштовхне до негайного скасування земельного мораторію».

Та чи є підстави очікувати, що після скасування мораторію переважна частина земель сільськогосподарського призначення буде запропонована до продажу? Саме такою перспективою лякають українських селян прихильники мораторію. Вони твердять, що у такий спосіб продажна ціна виявиться вкрай низькою і це буде не на користь самих селян.

З'ясувалося, що подібні твердження поки що не мають під собою підґрунтя. Бо, згідно з дослідженням, 65% власників

землі заявили, що не мають намірів продати її навіть після скасування мораторію. А 12% перебувають у стані роздумів.

Це засвідчує, що подальша доля села надзвичайно турбує його жителів. Тож не випадково серед питань, які розглядало дослідження, було й таке: кому слід надати право купувати землі сільськогосподарського призначення у разі скасування мораторію? 46,7% власників паїв відповіли, що покупцями мають бути лише громадяни України, які проживають у сільській місцевості. 33% зазначили, що це можуть бути всі наші співвітчизники,

мораторію. Дослідження дало відповіді і на нього. 17,9% фермерів та 19% керівників сільськогосподарських підприємств заявили, що готові купити землю за власні кошти і до того ж відразу повністю розрахуватися за неї. Втім, не у всіх потенційних покупців наявний такий фінансовий ресурс. 50% фермерів та 45,1% керівників сільськогосподарських підприємств зазначили, що готові купити землю за власні кошти, але на виплату. Натомість 35,8% фермерів та 37,3% керівників сільськогосподарських підприємств у таких випадках покладаються на банківські кредитні ресурси.

### Визначальним моментом ставлення до земельного мораторію є поінформованість та освітній рівень населення.

незалежно від місця їх проживання. На думку 26,3%, слід дозволити купувати землю фермерам, а 9% виступають за те, щоб їм могли купувати також українські підприємства (юридичні особи).

Дослідження підтвердило, що більшість українців украї негативно ставляться до того, щоб надати право купувати українські чорноземи іноземцям. Потенційними покупцями земель сільськогосподарського призначення іноземних громадян вбачають лише 2,8% власників паїв, а іноземні підприємства – 2,1%.

Одне з головних питань – де взяти кошти, аби придбати землі сільськогосподарського призначення у разі скасування

На переконання Олександра Каліберди, останній показник засвідчує, що скасування земельного мораторію та впровадження земельного ринку сприятиме розвитку не лише аграрного сектору, а й інших секторів, зокрема фінансового. Зростатиме роль банківських кредитів, кредитних спілок тощо.

«Нарешті земельна власність з паперової форми перейде в реальну, люди відчують її переваги, дорожитимуть нею, і все це разом сприятиме зростанню ефективності виробництва в сільському господарстві, – сказав Олександр Каліберда. – Про це треба пам'ятати, зважаючи на те, що АПК сьогодні залишається одним із стрижневих секторів національної економіки».

## ДУМКА ЕКСПЕРТА

### ■ Марина Зарицька, менеджер з освітніх кампаній Проекту USAID «АгроІнвест»

– Дослідження з земельних питань, виконане на замовлення нашого Проекту Центром соціальних експертиз при Інституті соціології НАН України, є наймасштабнішим з усіх, які проводилися досі з земельних питань. Було опитано понад 5000 респондентів в усіх кутках України. На моє переконання, особлива цінність дослідження полягає в тому, що ми отримали не лише цифри процентних співвідношень позитивного чи негативного ставлення до тих чи інших ідей, а завдяки проведеному якісним дослідженням (у формі фокус-групових інтерв'ю) з'ясували причини, чому саме власники земельних ділянок та сільгоспвиробники сприймають чи не сприймають ці ідеї.

Зокрема, ми отримали інформацію про мотивацію тих 20,7% власників паїв та 26,6% фермерів/керівників підприємств, які виступають за скасування мораторію.

Учасники фокус-груп повідомили: вони очікують, що запровадження ринку земель поповнить державну скарбницю, сприятиме розвитку фермерства та приходу в село нових інвесторів. Селянам імпонує, що у разі, якщо хтось не зможе чи не захоче самостійно обробляти землю, він зможе її продати, а сільгоспвиробникам подобається, що вони зможуть придбати землю, а не брати її в оренду.

Ті ж, хто виступає проти зняття мораторію, пояснили, що вони побоюються приходу в село «чужих» власників та великого капіталу, який витіснить фермерство. Крім того, їм здається, що ринок – це засіб «збагачення заможних та зубожіння бідних». Є також побоювання, що нові власники землі не дотримуватимуться сівозмінні (а це – загроза втрати родючості землі) і використовуватимуть її не за цільовим призначенням. Селян турбує можливість зниження орендної плати за їхні паї та ймовірне зростання інфляції через появу вільних коштів у незайнятого населення, а сільгоспвиробників –

ймовірність подрібнення площ, а також можливий прихід іноземних компаній, з якими вони будуть не в змозі конкурувати.

Крім згаданих вище економічних ризиків, учасники фокус-груп називали й соціальні: можливе знищення села, занепад соціальної сфери та скорочення робочих місць. Крім того, селян дуже хвилює вірогідність війн за межу та відсутність змоги захистити свої права на землю.

На мій погляд, деякі з цих побоювань можуть мати під собою більше підстав, інші – менше, але важливо те, що ми почули ці думки. Сподіваюся, наші законотворці при розробці законодавства, яким регулюватиметься ринок земель сільськогосподарського призначення, дослухаються до них та знайдуть ринкові запобіжники проти цих ризиків. Це допоможе створити в Україні прозорий та передбачуваний ринок земель, який сприятиме зростанню економіки села і не принесе йому непотрібних соціальних потрясінь. ■ VASSR

# ОРЕНДА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ЗЕМЛІ ЧИ МОЖЛИВИЙ БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ?

**В Україні мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарських земель діє вже тривалий час. Після розпаювання земель колишніх колгоспів та радгоспів значна частина земельних ділянок (паїв) була передана у власність тим, хто працював на ній за радянських часів. Як же складаються орендні відносини в Україні? Чи знаходять орендарі спільну мову з орендодавцями? Які існують проблеми в цій сфері? Відповіді на ці та інші питання дало згадане вище опитування. Його результати сьогодні коментує фахівець з аграрної політики Проекту USAID «АгроІнвест» Олександр Муляр.**

Михайло Вернигора,  
Національний прес-клуб з аграрних та земельних питань



■ Олександр Муляр

Як показало масштабне дослідження, проведене наприкінці 2012 року Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України на замовлення Проекту USAID «АгроІнвест», нині майже 80% цих людей перетнули 50-річний рубіж, а 43% мають вік понад 60 років. За таких умов значна їх частина не в змозі самостійно вести на своїх земельних ділянках сільськогосподарське виробництво.

Натомість з боку сільськогосподарських підприємств та фермерської спільноти існує значний попит на землю. Очевидним виходом з цього становища в умовах мораторію стало значне поширення оренди сільськогосподарських угідь. Саме оренда дозволяє сільгоспвиробникам зібрати масив землі, на якому можна вести прибутковий сільськогосподарський бізнес та забезпечувати продовольчу безпеку українців.

– Наскільки поширені орендні відносини в Україні? Чи не є наша країна унікальною в цьому плані?

– Сьогодні оренда земельних ділянок (паїв) є головним джерелом отримання землі для сільгоспвиробників. За результатами опитування власників, 80% земельних паїв здані в оренду, 12% земельних ділянок вони обробляють самостійно і близько 9% паїв не обробляється.

Орендні платежі є істотним джерелом доходу для землевласників. За даними обстеження, в середньому орендна плата складає 20% річного доходу власника паю та 10% доходу домогосподарства у сільській місцевості.

Наведені дані підтверджують важливість ринку оренди землі як для власників паїв, так і для сільськогосподарських виробників. Більше того, як свідчить світовий досвід, оренда землі залишатиметься досить вагомим і після запровадження ринку купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. Так, у Великобританії близько 40% сільськогосподарських земель орендуються, у Швеції – 43%, у США – 50%, а в Німеччині – майже 70%.

– А чи задоволені рівнем орендної плати власники паїв?

– За результатами нашого обстеження, 65% власників паїв вважають, що орендна плата є низькою або дуже низькою. При цьому власники паїв добре усвідомлюють свою слабку позицію при веденні переговорів з виробниками щодо умов оренди їхньої землі. По суті, окремому власнику паю із власною земельною ділянкою посередині великого земельного

масиву дуже складно впливати під час переговорів із орендарем на рівень орендної плати, обумовлювати шляхи підтримки родючості ґрунтів, відстежувати спосіб використання землі тощо.

Економічна цінність окремої земельної ділянки власника паю є порівняно низькою. Значно більшу цінність має цілісне поле, що складається з низки окремих ділянок (паїв), яке виступає привабливою виробничою одиницею для сільгоспвиробників. Однак окремі власники паїв не отримують ніяких вигод від цінності цілого поля через відсутність організованих дій. Ось чому при укладанні договорів оренди люди здебільшого погоджуються на умови, які пропонуються орендарями. Лише конкуренція серед орендарів нині надає певної динамічності ринку оренди землі.

Власники паїв не мають важелів впливу на формування умов оренди. Вони не бачають реальної можливості впливати на стан та умови оренди. Через це власники паїв не надто цікавляться питаннями цінності власної землі. За результатами обстеження, лише 10% опитаних власників паїв знають нормативну грошову оцінку своєї земельної ділянки, величина якої нині має безпосередній вплив на рівень орендної плати. До того ж тільки один з п'яти землевласників знає про рекомендований у державі рівень орендної плати, який визначається у відсотках до нормативної грошової вартості земельної ділянки.

Важливим фактором є також похилий вік власників паїв. Згідно з опитуванням власників паїв, близько половини з них досягли пенсійного віку.



Також, як засвідчили обстеження, кожен четвертий власник паю проживає поза межами населеного пункту, де розташована його земельна ділянка. Більшість з таких власників отримали свою ділянку у спадок. Крім того, цікаво, що близько третини власників паїв ніколи не бачили своєї земельної ділянки, а понад 40% ніколи не стояли на своїй землі.

Такі відповіді надали ті власники паїв, які проживають у сільській місцевості. Цілком очевидно, що ці відсотки будуть іще вищими, якщо опитати тих землевласників, які мешкають у містах (а це – 25% власників паїв).

Таким чином, через особливості приватизації земельних ділянок, певну емоційну відстороненість, а також територіальну віддаленість значної частки власників паїв від своєї власності склалася ситуація, коли землевласники не впливають на долю своєї власності, і це не може не позначитися на стані орендних відносин в Україні. Отже, існує ряд серйозних факторів, які зумовлюють перманентно слабку позицію окремого власника паю у стосунках з орендарем.

Усвідомлюючи слабкість людей в орендних відносинах, держава намагається встановити певний баланс інтересів шляхом запровадження мінімального рівня орендної плати та встановлення типового договору оренди. Однак тут завжди існують ризики, пов'язані з запізненням важливих кроків або негативними наслідками викривлення ринку через адміністративні заходи.

Тож необхідно сприяти кращому залученню людей до формування

орендних відносин, адже мова йде про їхню приватну власність.

#### – А чи задоволені ситуацією з орендою землі сільськогосподарські виробники?

– Фермерам та керівникам сільськогосподарських підприємств було запропоновано оцінити їхні витрати часу і зусиль на ведення переговорів із землевласниками стосовно оренди землі. Серед виробників від 25% до 60% (залежно від розміру господарства) відповіли, що витрачають значну кількість часу та зусиль на ведення переговорів із землевласниками щодо оренди землі. Значні проблеми пов'язані також з оформленням договору оренди на кожному окрему ділянку.

Окремим серйозним питанням для виробників є збереження цілісності окремого поля як виробничої одиниці. Так звана «шаховість» поля, тобто наявність на одному полі великої кількості земельних ділянок, які належать різним власникам, та необхідність домовлятися з кожним з них окремо, додає значних ризиків для виробників. Ці ризики можуть зрости при запровадженні купівлі-продажу сільськогосподарських земель. Звичайно, від цього страждає інвестиційна привабливість сільського господарства.

#### – Які вбачаються кроки для вдосконалення орендних відносин?

– За різними оцінками, за умови забезпечення державою сприятливого бізнесового середовища, збільшення інвестицій у сільське господарство протягом наступних 10-20 років вартість землі може зрости у 20-40 разів.

Тут важливу роль відіграють такі чинники, як зростаючий світовий попит на продукцію

сільського господарства, близькість України до ряду ринків сільськогосподарської продукції та рівень цін на землю у сусідніх країнах ЄС. Добре організований ринок оренди землі, безперечно, сприятиме зростанню доходів як сільськогосподарських виробників, так і землевласників-орендодавців.

Встановленню балансу інтересів між землевласниками та орендарями в орендних відносинах, збереженню родючості ґрунтів, консолідації використання землі та кращому залученню інвестицій у сільське господарство могли б посприяти кроки, спрямовані на підвищення організованості дрібних землевласників.

Організованість дій власників земельних ділянок (паїв) допоможе їм захистити свою власність та збільшити власні доходи. Попередньо погоджені єдині умови договору оренди на окремі земельні масиви, що складаються із земельних ділянок, консолідована позиція землевласників при веденні переговорів із орендарями, безперечно, сприятимуть значно кращому врахуванню інтересів дрібних землевласників, забезпеченню цілісності використання землі та зростанню вартості земельної власності людей.

З іншого боку, як уже зазначалося, це сприятиме також зниженню витрат часу та зусиль орендарів на переговори з землевласниками, знизить невизначеність в орендних відносинах, сприятиме плануванню бізнесу, підтриманню сівозмін, що матиме позитивний вплив на родючість ґрунтів, а також на підвищення інвестиційної привабливості галузі. ■ VASSR



# БОКОТА. ПОГАСЛА ЗІРКА

**Світовий вихор науково-технічної революції, глобалізації та інтенсифікації виробництва не обминув України. Частина населення нині радо користується його плодами, а для когось – це спустошені надра, висушені території, вирубані ліси, зміни клімату, погіршення умов життя та залишення людьми віками обжитих місць.**

**Тарас Горбняк**

Тільки протягом перших 60 років СРСР з мапи України зникло 13462 села, в 1972-86 рр. не стало 1502 сільських поселень (на Харківщині найбільше – 236), майже 30 з яких затоплені повністю водами Дністровського водосховища. В XXI столітті держава ввійшла з 448 містами, 490 сільськими районами, 394 селищами міського типу та 28739 селами. На жаль, сумна тенденція спустошення та зникнення сіл продовжується.

Залишити спомин про найкращі місця на землі для прийдешніх поколінь – ось що варто зробити у своєму житті! Відтак, ми розпочинаємо нову рубрику: «Села, що зникають». Нехай на сторінках цього видання, а пізніше й окремого, залишиться пам'ять про ваше село, вашу малу Батьківщину!

Сьогодні мова піде про неповторну й цікаву долю мого рідного села Бакота, що на лівому березі Дністра на Поділлі. Воно було знято з обліку разом з тими близькими поселеннями, території яких навічно залиті водою. Сталося це порівняно недавно: в 1973-1981 рр. велося будівництво Дністровської гідроелектростанції та переселення людей, а з 1981 по 1987 р. вода повністю заповнила 204-кілометровий басейн. Сьогодні ще багато жителів колишніх сіл пам'ятають ті часи. Тепер вони громадяни держави Україна без малої своєї батьківщини, де плетена з лози

колиска на кілку, де ступали перші кроки, де яскраве безтурботне дитинство і тепле літо, де рідна хата й найсмачніші яблука в садку. Ця рана не гоїться. Пам'ять залишається лише в особистих документах, спогадах та снах. На жаль, з року в рік бакотян залишається все менше й менше.

### **Погасла зірка**

Великим природним амфітеатром названі місцезнаходження колишнього села Бакота Кам'янець-Подільського району, що на Хмельниччині. З півночі, сходу та заходу долину закривають невисокі 150-метрові гори від сильних та спустошливих буревіїв. Територія багата на родючі землі (1500 га), надзвичайно сприятливий для вирощування гарних урожаїв мікроклімат, а ще Дністер зі своїми чистими водами та рибними ресурсами.

До цього можна додати великі поклади кременю, з якого в давні часи виготовляли зброю та знаряддя праці, а також добували вогонь. А ще посередині долини був природний горб висотою 15-20 метрів та площею до 30 га, де й розташовувалися колишнє місто й село. Тому ніякі паводки на Дністрі для жителів не були страшними. Умови для проживання були справді сприятливими, й перші сліди людських стоянок тут зафіксовані археологами ще в палеоліті, коли навколишніми краями блукали в пошуках їжі мамонти й

шерстисті носороги (їх рештки знайдено), буяло розмаїття флори. Життя тут тривало безперервно впродовж багатьох історичних епох, аж до 1981 р.

Стосовно геологічної складової даної місцини, то одні науковці нараховують тут 4 давніх моря (останнє Сарматське), інші – до десятка. Саме на схилах (особливо яскраво біля скельного монастиря) простежуються їхні донні відкладення. А в декількох місцях на сланцевих плитах чітко видніються відбитки перших багатоклітинних водоростей – вендотеній, вік яких 500-600 млн. років.

Саме ця сприятлива для життя та ведення господарства, багата на їжу долина була вибрана для осілого способу життя людьми. Коли то було, жоден з дослідників сьогодні не може сказати, як і підтвердити, в який час поселення отримало назву Бакота. Хоча деяка розгадка є в самій назві. Ціла група краєзнавців та філологів шукає й понині прадавні корені слова «Бакота», і, на їхню думку, вони присутні в багатьох мовах світу. Так, на кельтській – це долина, заглибина; іспанській – низина; румунській – кусень (хліба); турецькій – бачити; на санскриті є два словесних варіанти: а) журавель; та б) крутий поворот ріки під стрімкою горою. До того ж це слово присутнє в назві корінного племені Конго і Габону (Африка),



в прізвищах людей (Івано-Франківщина), подібні назви поселень є на Тернопіллі та Закарпатті. Чи не є приводом до роздумів наведена інформація?

Першу згадку про Бакоту, як уже сформоване місто та літописний центр Пониззя, знаходимо в Іпатіївському літописі 1240 р. Якщо дотримуватися думки істориків, що для побудови і формування міста потрібно не менше 100-150 років, то можна припустити, що Бакота як місто існувала ще в часи Галицького князівства. Як підтвердили археологічні розкопки 1961-1981 рр., городище-дитинець Бакоти був у межах 1 га, фортеця – 10-12 га, а разом з підгороддям місто займало площу 120-140 га, де проживало 2-2,5 тис. жителів. Саме це відносить його до III величини міст того часу. Бакота була тоді найбільшим містом Середнього Подністров'я.

Якраз на XIII-XIV ст. припадає пік слави та могутності міста, коли літописи неодноразово підтверджують переплетіння тут політичних та економічних подій, культури та духовності краю. На той час ця територія, що називалася Пониззям, уже входила до складу об'єднаного Галицько-Волинського князівства. За Бакоту йшла боротьба княжих військ, тут займалися ремісництвом, вирощували хліб, торгували й боронили від ворогів південно-східні околиці держави. З переходом центру краю до Кам'янця в другій половині XIV ст., а особливо в часи польсько-литовського переділу Поділля XV ст., Бакота занепадала і втратила статус міста і його центру. У подальшому так уже називалося село.

Загалом за 1000 років історії держава Україна є десятою власницею цієї землі. Бакота за цей час тричі була руйнована (1434, 1654, 1981 рр.), двічі тут проходив кордон: у 1431 р. між Литвою та Польщею і в 1918-1940 рр. між Румунією та СРСР. У задуваному 1431 р. жителі міста сміливо повстали проти поляків та литовців через утиски з обох сторін. За довгі роки бакотяни двічі відновлювали поселення, терпіли від страшних і спустошливих

набігів кочівників, помирили від голоду та епідемій. Літописи фіксують у давні часи захоплення міста і загалом Пониззя Доброславом Суддичем (1240 р.), прибуття до Бакоти князя Галицької землі Данила (1242 р.), його сина Лева (1255 р.), охоронця княжої печатки (печатника) Кирила (1241 р.), облогу міста військами хана Куремси (1255 р.) та інші політичні події краю того часу. Змінювалася величина поселення та кількість його жителів: у XIII-XIV ст. – 1255 тис., у 1530 р. – тільки 3 господарства (дима), в 1748 р. – до церкви в Бакоті ходило... 37 прихожан, у 1791 р. – 276 жителів, на початку XX ст. – майже 700, а на час затоплення – 560 чоловік.

Віками місцеві жителі шліфували навички у вирощуванні пшениці ярої та озимої (особливо поширена давня полба-двозернянка), жита, ячменю, проса, вівса, гороху, чечевиці, бобів та коноплі. Непогані врожаї збирали і в садах. У далекі доісторичні часи тут виготовляли із кременю зброю та знаряддя праці, пізніше з металу кували мечі, наральники, серпи, чересла, виплавляли скляні прикраси.

Події останнього для Бакоти XX ст. мало чим відрізняли його від інших близьких сіл. Та все ж деякі відмінності присутні. В період 1918-1940 рр. по Дністру проходив кордон з Румунією, і село отримало статус прикордонного. Якщо голод 1932-1933 рр. для Бакоти був менш відчутний, то жителі зазнавали утисків з боку влади і прикордонників: не можна було купатись у річці, дивитися на правий (ворожий) берег, ловити рибу, пасти корів, свистіти й співати вечорами в селі. Перегини відчувались і в часи колективізації, в період масових репресій 1936-1937 рр. Не дивлячись на вкрай важке життя тих років, селяни надважко працювали й отримували дорідні врожаї.

До прикладу, в 1936 р. в місцевому колгоспі ім. Калініна отримано... по 21,7 ц/га тютюну, а дві ланки (Бантюк М. та Левченко Н.) – майже по 28 ц/га. І це тоді, коли врожаї 15-16 ц/га зернових вважався

великим. Ось де проявилися переваги «золотої долини», як називали її жителі навколишніх сіл. Після переходу кордону на Прут через рік розпочалася війна. Для багатьох ще живих свідків того часу вона запам'яталася не скільки господарськими руйнаціями, стільки жакливими повідомленнями про смерть рідних односельчан на фронті: 48 молодих чоловіків та хлопців додому не повернулись. Руйнівна і страшна лінія фронту обминула долину, тут не стріляли і не вбивали.

Значно важче пережили жителі села посушливе літо 1946 р. й наступний голод. Навіть більше смертей приніс голодний 1947 р. (51 людина), ніж часи війни. У місцевому господарстві тоді було отримано... по 2 ц/га зернових, яких на прожиття не вистачало.

Значного покращення життя в 1950-х роках бакотянам додали не тільки зміна партійного керівництва в Москві, а й створення навесні 1957 р. на базі місцевого та сусідніх колгоспів спеціалізованого радгоспу по вирощуванню лікарських рослин із центром в Старій Ушиці. Праця в радгоспі (яких в цілому по СРСР не було і тридцяти) дала можливість отримувати заробітну плату в грошовому виразі, тоді як в недалеких селах існувала лише натуральна плата за трудодні. Потужна матеріально-технічна база дозволяла в різні часи вирощувати понад 20 видів продукції для потреб медичної промисловості цілого Союзу. Причому, і плата була гідною: в 1970 р. кожен працівник радгоспу отримав за рік по 1240 крб. Бакотський відділок №3 завжди був у передових, а радгосп ім. Орджонікідзе – один із кращих в колишньому СРСР.

Здавалось би, життя налагодилося. Та черговим, останнім важким випробуванням стало будівництво на Дністрі гідроелектростанції. Чутки про можливе затоплення ходили долинами більше 10 років, але остання крапка була поставлена рішенням Ради Міністрів СРСР 15 грудня 1972 року, в якому планувалося на Дністрі спорудити ГЕС. Холодний піт виступив на чолі жителів





Бакоти і навколишніх по Дністру сіл. Що робити? Невже? Як? Куди? – плелися думки, але перепочинку не було. Недалекоглядне рішення почало діяти і в добровільно-примусовому порядку спішно; за 8 років було здійснено грандіозне за масштабами переселення в 63 села Хмельницької, Чернівецької й Тернопільської областей. Але за цим стояла титанічна праця переселенців, біль і сльози, недоспані ночі та пережита трагедія: руйнування предковичної батьківщини, вирубка виплєканих особистих садків і виноградників. Державні організації вирубували і спалювали дерева по долинах, переносили на нові місця цвентарі, будували дороги, зводили житло для самотніх переселенців, проводили світло.

На 1981 р. по долинах – жодної хати, жодного дерева, на місці цвентарів – повалені хрести. Долини обезлюдніли – хто збудував собі помешкання на новому місці, хто купував, комусь будувала держава. ГЕС запрацювала. З 1981 по 1987 р. водою був заповнений поступово весь 204-кілометровий басейн. Це роки гірких сліз, коли вода затоплювала садок та хату (їх місця) на очах тих, чий серця були ще там. За 6 років повністю затоплено майже 30 сіл, історія яких перервалась.

У Бакотській долині вода піднялася на 35 метрів, поглинувши ще й сусідні з Бакотою Теремці. Остання крапка поставлена Хмельницьким облвиконкомом 27 жовтня 1981 р., коли всі затоплені села були зняті з обліку. Не шукайте сьогодні Бакоти на нових мапах чи в документах – її немає. Зірка Бакоти погасла навічно, як і Теремців, Студениці, Конилівки, Кривчан, Наддністрянки, Атак...

### До витоків духовності

Гартовані боями, обдуті морозними вітрами, запечені сонцем, але мудрі та щирі бакотяни на довгі роки зберегли з діда-прадіда виплєкану культуру та духовність. Одним з таких осередків нині є скельно-печерний монастир, що самотньо печерами-очима дивиться на рукотворне море. Ця місцина бачила багато, ховає й досі таємниці століть та щиро приймає всіх, хто приходить сюди: кого напоїть цілющою водою, кому дасть можливість помолитися, когось направить на вірний шлях або зцілить від недуг.

Майже чотири тисячоліття тому в стрімких скелях над річкою місцевими жителями вибиті три печери (а може й більше їх було) для поклоніння дохристиянським божествам: Мокоші, Перуну, Хорсу, Дажбогу, Сварогу, Ярилу та іншим. Тут просили здоров'я і захисту від спеки, буревіїв, голоду та розрух, при потребі кропити поля життєдайною вологою.



Вибрали саме це місце, відчуваючи серцем і душою його незвичайну енергетику, значно сильнішу від інших у навколишньому краї. Як відбувалося єднання людини й оточуючого середовища, а також поклоніння силам природи – сьогодні можна тільки уявляти. Лише знайдені численні святилища є свідками тих далеких подій..

Час невпинно йшов, змінювалися пріоритети, держави, їхні князі та царі. На нашій землі стала проникати нова християнська релігія. Офіційно вона була запроваджена в 988 р. в Києві, коли князь Володимир охрестив жителів столиці у р. Почайна, притоці Дніпра. За однією з версій, потужно вкоренилося християнство на наших землях після відвідин Бакоти й інших місць Середнього Подністров'я Антонієм Печерським у часи його походів зі Святої гори Афон на береги Дніпра.

Найбільше правдоподібними є торгові зв'язки з Візантією, які проходили через Бакоту, де був потужний ярмарок, де з крамом проникало невідоме тут християнство. Але ще протягом декількох століть, особливо в глибинах краю, дотримувалися язичницьких звичаїв. Якщо в столиці держави Києві процес зміни релігій маловідомий, то для віддаленої на 500 км Бакоти – жодних літописних даних.

Археологічні дослідження 1883 р. й розкопки скельно-печерного монастиря 1891-1892 рр., здійснені тут під керівництвом професора Київського університету Св. Володимира (нині ім. Т. Шевченка) В.Б. Антоновича, пролили світло на часи його виникнення та функціонування. Знайдені поховання монахів, старослов'янський напис, зображення святих на стінах, церковні речі та зброя відносяться до IX-XV ст. Саме на ці часи припадає потужне християнське подвижництво монастиря в поширенні та утвердженні християнства на території Пониззя (Поділля). Разом з тим досліджені численні сліди язичницьких культових поклонінь: кам'яні статуї, жертвовники, вибиті на камені стопа людини і три печери датуються 2000-1750 рр. до н.е.

Литовські князі Коріатовичі у 1362 р. підтвердили в літописі функціонування монастиря і присутність тут ченців-самітників. Протягом 4-х століть вирувало тут чернече життя. «Молитвами монахів світ рятується» – добре пам'ятали бакотяни давню мудрість та жили з монахами мирно і дружно. Але загадкове припинення його діяльності в другій половині XV ст. та відсутність будь-яких пізніших літописних відомостей наводять на різні думки. Можна припустити, що бурхливі події в Бакоті 30-х рр. XV ст. внесли свої корективи в діяльність святини: наближення

впритул до міста у 1431 р. польсько-литовського кордону, тогорічне сміливе повстання бакотян проти литовських, польських та місцевих намісників, руйнація поселення польським військом 1434р. та вигнання жителів з віками облюбованої долини. Це були не тільки політичні чи військові події, але й часи протистояння двох християнських течій: православ'я та католицизму. Монахи втратили надійну моральну та матеріальну підтримку бакотян і разом з ними розділили долю – залишили печери. Святиня обезлюдніла.

Майже два наступних століття дерев'яна церква та закриті дверима печери ще нагадували про його давню й цікаву історію. Сильний землетрус, що потряс наш край восени 1620 р., відколов значну частину житла монахів: каміння засипало нижню частину монастиря з печерами та похованнями. Ані жителів долини, ані монахів тут уже не було, й нікому було розчищати намолене місце.

Через довгих 263 роки святиною зацікавився вже згаданий відомий археолог В. Антонович, який разом з групою науковців улітку 1883 р. дослідив місцевість. Стаціонарні розкопки здійснені у 1891-1892 рр. Археологічні дослідження проводив і учень Антоновича – М. Грушевський, у подальшому відомий історик та перший Президент України. Із Кам'янця-Подільського на розкопки прибули відомі на Поділлі краєзнавці: Є. Сіцинський та Й. Ролле. Всі земляні роботи проводили бакотяни. Були досліджені й зафіксовані три печери різної форми та величини (найдовша – 12 м). Знайдено ніші для поховань, на стінах – старослов'янський напис, розписи святих, предмети церковного вжитку (хрести, підсвічники, мідні ікони), різна зброя та рештки давньої дерев'яної церкви невідомої форми.

Розкопки в Бакоті та відкриття залишків давнього монастиря зацікавили не тільки істориків, місцевих жителів, але й навколишні села вже про це заговорили. Через рік, на пропозицію місцевого священика Праницького, були зібрані кошти і 14 серпня 1893 р., на свято Маковія, єпископ Подільський та Брацлавський Димитрій освятив новозбудовану невелику дерев'яну церкву Всемилоствого Спаса.

Єпископ особисто цікавився історією краю та неодноразово бував на розкопках скельно-печерного монастиря. З того часу лише в цей день щорічно тут проводилося велелюдне богослужіння. Але через 25 років, у 1918-му, радянсько-румунський кордон перемістився на Дністер. Місце розташування церкви стало прикордонною зоною, і вузькою стежкою вже ходили вояки зі зброєю. Монастирська церква була закрита на 22 роки. За цей час жителі

Бакоти на високому горбі посеред села на місці давньої дерев'яної церкви Покрови Пресвятої Богородиці так і не завершили будівництво нової, кам'яної: заборонила влада. Тим часом з церковного тесаного каменю колгосп збудував тютюнову сушарку та клуб. Село залишилося зовсім без церкви.

У 1940 р. з приєднанням Буковини до СРСР Бакота втратила прикордонний статус і монастирською церквою почали опікуватися бакотяни. Для богослужіння приміщення стало зовсім непридатним: згнили крокви та ґонтовий верх, потребували ремонту вікна та двері. Сходом села було вирішено збудувати нову й більшу. В 1941-1942 рр. сільською громадою зводиться кам'яний мур. Зовсім іншою та просторішою стає дерев'яна церква. Відновилося богослужіння. І знову тільки на коротких 20 років.

Початок 60-х років ХХст. в колишньому СРСР відомий як черговий потужний атеїстичний розгул: повсюдно закривалися церкви, осквернялися християнські святини. Не обминула ця гірка доля і Бакоту. Пам'ятаю ще діючою церкву, куди бабуся за руку мене водила. Пам'ятаю часи жаклих руйнувань її 1963-1964 рр., але й добре знаю непросту подальшу долю організаторів цих погромів та їх сімей. Лише залишки мурів і три печери ще нагадують про існування тут церкви в недалекі часи.

## Замість епілогу

Здавалось би, проживши таку самобутню багатовікову історію-долю і так безславно зникнувши зі сторінок суспільного життя, Бакота і долина приречені на забуття. Та винятки бувають. Місце не забуде людьми: все більше й більше відвідувачів цікавляться неповторним минулим Бакоти.

Сюди проклали свої маршрути не тільки численні поодинокі екскурсанти, але й туристичні компанії Києва, Львова, Рівного, Тернополя, Чернівців, Хмельницького, Кам'янця-Подільського. Ваблять неперевершені краєвиди долини, різноманіття природи, можливість відпочити на берегах затоки, порибалити, покупатись. Але приїжджі з особливою шаною відвідують давню святину – скельно-печерний монастир, що один-єдиний залишився після утворення водосховища. Не дивним видається нині зустріти тут представників різних континентів і віросповідань.

Бакоти немає, але життя триває. Щорічно на свято Маковія (14 серпня) біля намолених печер збираються тисячі віруючих на богослужіння на освячення води з цілющих джерел.

І пам'ять про це благодатне місце не вгасає! ■ VASSR

# ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

**Сьогодні Швейцарія серед лідерів у Європі щодо роздільного збирання та рециклінгу. Яким чином цього вдалося досягнути?**

**Андрій Артов, експерт DESPRO із поводження з ТПВ  
Олена Суходольська, спеціаліст з комунікацій проекту DESPRO**

До 1955 року в Швейцарії головним шляхом поводження з відходами було розміщення змішаних відходів на відкритих звалищах. Контроль за впливом звалищ на довкілля був відсутній, тому таке розміщення приводило до забруднення підземних вод та деградації ландшафту.

Прийнятий в 1955 році Закон про захист вод заборонив захоронення на звалищах, якщо воно загрожувало підземним водам. Це стимулювало будівництво сміттєспалювальних заводів (ССЗ) (хоча перші такі заводи з'явилися в країні на початку ХХ століття) та контрольованих звалищ, розвиток компостування. Однак, виникла нова проблема: внаслідок неефективної очистки газоподібних викидів ССЗ стали джерелом забруднення повітря. Крім того, використання попелу та шлаку зі спалених відходів для будівництва доріг та дамб призводило до забруднення ґрунтів та підземних вод.

У 80-90-х роках у Швейцарії в сфері охорони довкілля відбулися переломні зміни: прийнято Закон про охорону навколишнього середовища (1983), розроблено Керівництво по управлінню відходами (1986) та Стратегію щодо відходів (1992). Ці документи визначили принципи та цілі, стратегії та заходи щодо досягнення цілей; їх впровадження трансформувало та значно поліпшило поводження з відходами в країні.

Було визначено чотири стратегічні пріоритети: зменшення утворення відходів, повторне використання, зменшення токсичних речовин у продукції

та товарах, захист навколишнього середовища при обробці, захороненні відходів.

У 2000 році Швейцарія офіційно відмовилася від захоронення відходів на полігонах, за винятком інертних (наприклад, будівельних) відходів, тих, що не можуть бути спалені, та остатків після спалювання. Тому нижче ми розглядаємо два основних шляхи, що використовуються в країні, – рециклінг та спалювання.

## **Повторне використання (рециклінг)**

Рециклінгу передують роздільне збирання або сортування твердих побутових відходів (ТПВ). Слід зазначити, що якість сортування значною мірою залежить від загальної культури і дисциплінованості населення. Після сортування вилучені компоненти переробляють, виготовляючи товарний продукт.

Сьогодні Швейцарія серед лідерів у Європі щодо роздільного збирання та рециклінгу. Наприклад, 80% будівельних відходів (це найбільша фракція відходів) йде на вторинне використання. У 2009 році 51% усіх твердих побутових відходів збиралося роздільно та йшло на вторинне використання. Рівень рециклінгу скла досяг 95%, алюмінієвої тари – 91%, жерстяної тари – 84%, паперу та картону – 82%, ПЕТ пляшки – 81%, батарейок – 71%.

Яким чином цього вдалося досягнути? Федеральна влада встановила мінімальний рівень збирання 75% для скляної, алюмінієвої та ПЕТ тари і має право вимагати від виробників та сервісних компаній забезпечити збирання.



## Інтегроване поводження з ТПВ



У той же час федеральна влада має право зобов'язати виробників та імпортерів платити збір на рециклінг, що сплачується заздалегідь. Збір сплачується приватною організацією, яка уповноважена та забезпечує збирання під наглядом федеральної влади.

Наприклад, такий збір додано до вартості батарейок; спеціальна організація ИНОБАТ використовує зібрані кошти для забезпечення збирання відпрацьованих батарейок та акумуляторів.

Інший механізм – передоплата за пакет. Особливістю збору відходів у Швейцарії є те, що оплата за вивіз відходів відбувається під час купівлі спеціального пакету, у вартість якого включена послуга вивозу відходів. Вартість пакету у кантоні Сент-Галлен – 1,2 франка (30 л.); 2 франка (60 л.). Цей пакет наповнюється відходами.

Якщо відходи сортуються та розкладаються у спеціальні контейнери (пластик, папір, скло), то залишкових змішаних відходів залишається менше і, відповідно, пакету вистачає на більш тривалий час. Такий підхід, безумовно, стимулює роздільне збирання.

Коли мішок заповнений, його виставляють поблизу дороги. Сміттєзбиральна машина відвозить на завод тільки «спеціально призначені» пакети. Якщо людина виставила будь-який інший пакет із відходами, машина не просто його не забере, а й повідомить екологічну інспекцію про порушення норм, внаслідок чого на «порушника» накладається чималенький штраф.

### Спалювання

Найбільших рівнів забруднення від ССЗ досягло в 80-х роках минулого століття, коли будівництво ССЗ розширювалося, а контроль за викидами був дуже слабкий. Але в 1985 році було прийнято Декрет про контроль за забрудненням повітря, який встановив вимоги щодо обмеження викидів ССЗ та граничні рівні для окремих речовин. Після змін у 1992 році Декрет встановив більш жорсткі ліміти щодо викидів для оксидів азоту, сірки, угарного газу, зважених частинок та тяжких металів. У 2007 році в Декрет було включено граничне значення для діоксинів та фуранів 0,1 нанограм в кубічному метрі.

Таким чином, вимоги до рівнів забруднюючих речовин у складі викидів переглядалися приблизно один раз на десять років. Це стимулювало удосконалення технологій та систем очистки викидів. Спалювання – це вже технічно відпрацьований метод перероблення відходів; тривала практика дозволяє чітко визначити його переваги та недоліки.

У порівнянні з 80-90-ми роками сьогодні у Швейцарії екологічний ризик спалювання відходів знижений до мінімуму. Наприклад, від спалювання однієї тонни ТПВ на сучасному заводі, оснащеному фільтрами, забруднення еквівалентне спалюванню 1 кг змішаних відходів просто неба.

ССЗ виробляють електро – та теплоенергію як для забезпечення власних, так і для зовнішніх потреб. У 2006 році ССЗ покривали 1,7% потреб енергії країни. В 2009 році в Швейцарії працювало 30 ССЗ.

Швейцарські ССЗ як правило працюють на відходах, зібраних з територій сусідніх громад, інколи навіть сусідніх громад інших країн. Законодавство Швейцарії регулює так звані «цільові спілки» з організації будь-якої послуги громадянам, у тому числі із поводження з ТПВ. Такі спілки формуються за географічним та економічно доцільним принципами. Кожна громада Швейцарії включена до такої спілки.

Як і в роздільному збиранні, Швейцарія є в Європі серед лідерів з використання спалювання – частка відходів, що спалювалася в 2005 році, досягла 49% від загального обсягу (більше – лише в Данії та Швеції). Але є розвинуті країни з відносно низьким рівнем спалювання відходів – наприклад, у 2005 році у Великобританії лише 8% відходів спалювалася, в Фінляндії – 9%.

### Компостування

Частина органічних відходів (перш за все, зелені відходи – гілки, листя, інше) у Швейцарії піддається компостуванню, що дуже популярно в країні.

Використовуються як індивідуальні (для приватних будинків), так і колективні (в мікрорайонах, громадах) компостери або компостні майданчики. Отриманий продукт – компост використовується як органічне добриво.

### Погляд у майбутнє

У досягненні першого стратегічного пріоритету – зменшення утворення відходів Швейцарія не досягла успіху.

Утворення відходів зростає, пов'язане з економічним зростанням: з 1990 до 2008 року обсяг відходів на душу населення виріс на 21% і є одним з найбільших у світі (700 кг на особу в рік). Для значного зменшення впливу на довкілля від постійно зростаючого обсягу товарів, і, відповідно, відходів, уже недостатньо управління відходами – це управління лише на кінці виробничого ланцюга.

Необхідне створення «циклічних економік» – управління повним життєвим циклом товарів та послуг – від видобутку первинних ресурсів до фінальної утилізації.

Підвищення ціни на первинні ресурси та законодавчі вимоги будуть стимулювати включення відходів у цикли та продукування товарів, які вже заздалегідь розраховані на вторинну переробку. Ці цілі країна планує досягнути до 2020 року. ■ VASSR

# СІЛЬСЬКІ СМІТТЄЗВАЛИЩА. ЯК ІЗ НИМИ ПОВОДИТИСЬ?

**«Офіційні» сміттєзвалища є екологічно небезпечними об'єктами. Жодне з них не відповідає вимогам законодавства. Відсутність регулярного вивозу та місць захоронення відходів веде до поширення серед населення небезпечних практик поводження з відходами – спалювання, закопування, викидання.**

**Андрій Артов,**  
експерт з поводження з відходами проекту DESPRO

З точки зору поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ) Тульчинський район є типовим сільським регіоном країни – незначний рівень збирання та вивозу відходів, відсутність роздільного збору, т. з. «офіційні» сміттєзвалища біля кожного села, та безліч стихійних звалищ. З 50 населених пунктів району організований вивіз здійснюється лише в 5 населених пунктах; тільки в районному центрі створене окреме спеціалізоване підприємство – комунальне підприємство «Тульчинкомунсервіс», яке здійснює збір та вивіз ТПВ.

Кожна громада самотужки намагається поліпшити ситуацію (наприклад, створити власне сміттєзвалище). Проте, малій громаді, на відміну від громад великих міст, бракує фінансових ресурсів, професійних знань. Незначна кількість утворених відходів не дозволяє створити власну економічно ефективну систему, залучити приватних інвесторів.

У той же час, після внесення в 2010 році в базовий Закон України «Про відходи» змін щодо поводження з ТПВ та прийняття низки нормативних актів у країні створено законодавчий тиск на місцеві громади, аби спонукати їх створювати сучасні системи поводження з ТПВ. Враховуючи те, що окрема мала громада не може самостійно її створити, в країні утворилася дуже складна для таких громад (перш за все сільських) ситуація.

Єдиний шлях для виходу з проблеми поводження з ТПВ – об'єднання ресурсів громад – міжмуніципальна співпраця.

Тому розвиток сектору поводження з ТПВ у сільських регіонах має базуватися, з одного боку, на децентралізації (послуги надаються на рівні громади), а з другого, – на об'єднанні ресурсів – міжмуніципальному співробітництві.

Це була перша спроба об'єднати зусилля району та трьох сусідніх громад (Тульчинської міської, Суворовської та Кинашівської сільських) для організації єдиної схеми поводження з ТПВ. Громади взяли участь у плануванні єдиної системи поводження з ТПВ, яке тривало близько півтора року. Регіон планування – Тульчинський цільовий регіон.

Методологічною основою було обрано інтегрований підхід, який охоплює всі компоненти (ланки) системи поводження з ТПВ, залучає різні зацікавлені сторони та розглядає одночасно різні аспекти поводження – економічний, екологічний, технічний та інші. Цей підхід, розроблений у 80-х роках ХХ-го століття голландською недержавною організацією WASTE, успішно застосовано в багатьох країнах.

**У 2010 році районна влада та Тульчинська міська рада звернулися до DESPRO з проханням підтримати технічні поліпшення в сфері поводження з ТПВ**

**На першому етапі планування** (мобілізація) створено Місцеву робочу групу (МРГ) та Керівний комітет, що об'єднали місцевих спеціалістів, представників громадських організацій та органів влади. МРГ забезпечувала виконання процесу планування, а Керівний комітет керував процесом, розглядав та затверджував рішення та документи, розроблені МРГ.

Підтримка DESPRO включила постійне експертне супроводження, інформаційне та технічне забезпечення роботи МРГ та Керівного комітету, фінансування дослідження складу ТПВ. Процес планування було також підтримано другим донором – проектом Програми розвитку ООН «Муниципальна програма врядування та сталого розвитку» (ПРООН/МПСР), який залучився до організації інформаційної кампанії та підтримав пілотний проект з роздільного збирання.

Визначення базової ситуації (**другий етап планування**) дозволило розібратися

в ситуації, виявити головні проблеми та сформулювати перші вимоги до стратегії. В рамках етапу восени 2011 року проведено дуже рідкісне в Україні статистично обґрунтоване дослідження морфологічного складу ТПВ. Для дослідження використано європейську методику – Методологію аналізу твердих відходів (SWA-Tool), розроблену в 2004 році в рамках проекту «Розроблення методологічного інструменту для посилення точності і порівняльності даних аналізу твердих відходів» 5-ої Рамочної програми ЄС.

Результати показали, що у загальному обсязі ТПВ половину складають органічні відходи (кухонні та так звані «зелені» – гілки, листя тощо). Такі відходи можуть перероблятися, наприклад компостуватися. Ще близько 25% відходів є вторинною

сировиною – скло, папір, пластик та метал. Таким чином, близько трьох чвертей від усіх відходів можна переробити.

При розробці стратегічної рамки (**третій етап планування**) було визначено принципи, основні параметри та сформуоване бачення майбутньої ситуації. Часові рамки стратегії охопили період 2012-2016 роки. В ці роки система поводження з ТПВ буде діяти на території трьох згаданих громад-партнерів. У процесі розширення (орієнтовно з 2017 року) планується поступове охоплення інших громад Тульчинського району.

Порівняльна оцінка та обговорення варіантів (**четвертий етап планування**) дозволили обрати технічну модель поводження з ТПВ, визначити фінансовий, організаційний та інформаційний компоненти.

Обрана **технічна модель** включила роздільне збирання та накопичення ресурсоцінних відходів, компостування



зелених відходів, будівництво нового санітарного полігону та захоронення на ньому залишкових відходів, закриття та рекультивація існуючого міського та сільських сміттєзвалищ. Доходи від зібраної вторинної сировини в перші роки плануються у межах 300-500 тисяч гривень на рік.

**Фінансовий компонент** передбачає, що покриття інвестиційних витрат буде здійснено з бюджетів різних рівнів та за підтримки донорів, а покриття річних операційних витрат – за рахунок сплачених населенням та організаціями тарифів.

Для забезпечення фінансової стійкості системи тариф повинен покривати повну собівартість усіх послуг та регулярно сплачуватися всіма споживачами послуг. Розрахована необхідність підвищення тарифу в 2013 році до 7,25 грн. з однієї особи в місяць (уже затверджено в Тульчині) та до 10,49 грн. в 2015 році, коли планується відкриття нового полігону.

### У 2010 році було розроблено проект

**«Поеднання зусиль і ресурсів місцевих громад для покращення санітарно-епідеміологічного та екологічного стану Тульчинського району».**

Другою умовою повного відшкодування річних витрат є збільшення кількості населення, що охоплено договорами та сплачує за послуги – до 60% від усього населення цільового регіону в 2013 році та до 90% у 2014 році (2012 р. рівень охоплення «громадян-платників» трьох громад складав 22%).

**Організаційна схема** управління системою поводження з ТПВ передбачає існування чотирьох складових: сторони формування політики \ планування, клієнта, оператора, регулятора. Запропоновано, що послуги надає міське комунальне підприємство.

Кожна громада-учасниця (місцева рада) укладатиме з КП договір на надання послуг з вивезення відходів на території населеного пункту. Але крім стандартних вимог, що містить Типовий договір, встановлений законодавством, передбачається додати зобов'язання та відповідальність органів місцевого самоврядування громади-учасниці за охоплення населення громади договорами та забезпечення платежів за надані послуги.

Для запровадження стратегії між громадами-учасницями укладається Меморандум (договір) про співпрацю, предметом якого є створення спільної системи інтегрованого поводження з ТПВ.

Для забезпечення виконання стратегії створюється Координаційний (керівний) комітет (КК), що включає представників громад-учасниць, органів влади районного рівня, представників неурядових

організацій, підприємств, фахівців. Одна з найбільш важливих функцій КК – забезпечити рівний вплив усіх громад-учасниць на процес надання послуг міським комунальним підприємством (підприємство підпорядковане міській раді). Для цього забезпечується рівне представництво громад-учасниць у КК, незалежно від розміру громади, кількості мешканців та інших показників.

На основі стратегії районною державною адміністрацією та місцевими радами розробляються відповідні програми району та громад-учасниць. У кожній громаді створюється робоча група, відповідальна за реалізацію стратегії та програми.

Від стійкості та ефективності роботи комунального підприємства залежить успішність усієї системи. Тому заплановано розробити інвестиційну програму підприємства, виконання якої повинно забезпечити фінансову стійкість.

**Інформаційний компонент** передбачає впровадження інформаційної кампанії, спрямованої на забезпечення підтримки з боку мешканців, що означає зміну їх поведінки – вони сплачують за послуги, роздільно збирають відходи, компостують вдома або підтримують колективне компостування зелених відходів, зупинили небезпечні практики поводження з відходами.

Формування стратегії та розробка плану дій (останні етапи планування) дозволили створити систему цілей стратегії, завершити її текст та розробити план дій із зазначенням бюджету, джерел фінансування та відповідальних. Також був розроблений інвестиційний план на три роки; згідно плану, інвестиції в систему поводження з ТПВ складають близько 25 млн. грн.

### У 2008 році Суворовська сільська рада погодила відведення земельної ділянки площею 3,0 га для будівництва нового міського полігону.

У процесі планування головною проблемою був брак досвіду, професійних знань та деяких даних. Цю проблему вирішив проект DESPRO – експертною підтримкою, проведенням тренінгів та дослідженням морфологічного складу ТПВ.

Серед головних ризиків успішного впровадження стратегії визначено відсутність підтримки населення та відповідно низький рівень надходження платежів, слабка робота комунального підприємства, відсутність достатніх інвестиційних коштів, законодавчі обмеження щодо трансферів

між громадами. Для запобігання ризиків визначені спеціальні дії в рамках розробленої матриці управління ризиками.

У листопаді 2012 року розроблену стратегію затверджено рішенням Тульчинської районної ради. Але минулий рік став не лише роком завершення планування, але й початком другої фази – практичного впровадження стратегії.

За підтримки ПРООН/МПВСР виконано пілотний проект в Тульчині – облаштовано п'ять контейнерних майданчиків та організовано роздільне збирання ТПВ в багатоквартирних будинках, придбано прес для пресування вторинної сировини (загальний бюджет сумісно з Тульчинською міською радою – близько 100 тис.грн.). За підтримки цього ж донору проведено перший етап інформаційної кампанії.

Розроблено проектно-кошторисну документацію по рекультивациі існуючого сміттєзвалища та будівництву нового полігону (кошти надані з міського бюджету Тульчина). Виділені з обласного бюджету та надані проектом DESPRO кошти (1,2 млн. грн.) дозволили розпочати роботи по рекультивациі. На початку 2013 року були отримані перші дані аналізів води з пробурених моніторингових свердловин, виконується обваловка території.

У рамках виконання проекту Тульчинської районної ради «Впровадження сучасної оптимальної моделі поводження з ТПВ на території району», що став переможцем за результатами Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, придбано два нових сміттєвоза КО-433 (загальна вартість 630 тис. грн.) та 120 контейнерів для роздільного збирання. Ведеться будівництво контейнерних майданчиків (на ці роботи в міському бюджеті Тульчина на 2013 рік закладено 225 тис. грн.).

Цей гарний старт показав, що важливим інструментом успіху є інтеграція різних фінансових джерел. Але найбільш важливе інше – це активні та мотивовані люди, які постійно діють, щоб поліпшити життя своїх громад. Такі люди, безумовно, є в громадах-партнерах Тульчинського району. Тому проект DESPRO буде і в подальшому підтримувати впровадження цієї унікальної для України ініціативи, коли громади об'єдналися заради впровадження спільної безпечної та ефективної системи поводження з відходами. ■ VASSR

# ФОРМУЛА УСПІХУ = КОЖЕН + УСІ

**Село Берегове, Бахчисарайського району АР Крим.**

**Ключові дані про проект: розпочато в листопаді 2008 року – завершено у квітні 2010-го.**

**Обсяг коштів та джерела фінансування: загальна вартість проекту – 132 281 грн.;**

**внесок DESPRO – 75 927 грн.; внесок громади – 12 354 грн.;**

**внесок Піщанівської сільської ради – 44 000 грн.**

**Проект «Капітальний ремонт мереж водогону в с.Берегове» реалізовувався ГО «Новий берег», голова – Геннадій Йосипович Стефанович**

Факторів, що негативно впливали на водо-постачання у Береговому, було декілька. Насамперед, це – старий водогін, збудований у 60-х роках минулого століття. Часті прориви зношених труб залишали без води цілі вулиці. Низькою була і її якість, що не відповідала санітарним нормам внаслідок інфільтрації ґрунтових вод, а передовсім – через азбест, з якого було виготовлено значну частину водогону.

Іншим негативним фактором стала відсутність контролю за користуванням водою – в районі новобудов мешканцями, серед яких були й власники міні-пансіонатів, практикувалося неконтрольоване підключення до вуличних мереж водогону. Це призводило, по-перше, до нестачі води на решті території села, а, по-друге, до несправедливості в оплаті за спожиту воду. Копання колодязів та буріння індивідуальних неглибоких свердловин не могло бути виходом із цієї ситуації – підземні води у селі занадто мінералізовані та перенасичені сірководнем, тому непридатні для пиття.

Складна ситуація з водою та інші проблеми села, яке є курортом, що кожен сезон приймає чимало відпочиваючих, активізували громаду, підштовхуючи її до пошуку ефективних інструментів покращання життя, – так у 2006 р. виникла ГО «Новий берег». Підтримка належного санітарного порядку для нормальної життєдіяльності мешканців та відпочиваючих, захист місцевої флори і фауни – ось неповний перелік завдань, які поставила перед собою ця ГО. Отже, коли відкрилася перспектива участі у Швейцарсько-українському проекті «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO з метою покращання соціально-екологічних умов громади села Берегове, «Новий берег» став саме тією організацією, яка була готова та гідна займатися цією роботою.

Ключовими принципами у діяльності ГО в процесі реалізації проекту стали: індивідуальний підхід та залучення всіх.

Ними керувалися на всіх етапах – як під час соціальної мобілізації, так і пізніше – при проведенні будівельно-монтажних робіт й уведенні водогону в дію.

Саме індивідуальний підхід – врахування можливостей і потреб кожного – дав змогу «Новому берегу» активізувати громаду. Так, намагаючись залучити якомога більше мешканців, новобережанці запропонували їм, крім «фіксованого членства», таку форму участі у ГО, як «альтернативне членство» або «учасник», у результаті чого учасниками проекту на час побудови водогону стала ВСЯ громада. Це відкрило абсолютно інші можливості, хоча й додало складнощів, передусім організаційного характеру. Справді, як можна ефективно працювати з усіма, коли навіть зібрати одночасно всіх мешканців є вкрай складно. Втім, професіоналізм активу «Нового берега» і тут підказав правильне рішення – дієвим інструментом роботи з населенням стали вуличні комітети, які взяли на себе функцію спілкування з мешканцями вулиць, донесення побажань та застережень КОЖНОГО.

Індивідуальний підхід було застосовано і при визначенні розміру фінансового внеску, розрахунок якого базувався на врахуванні обсягу води, що фактично споживається КОЖНИМ домоволодінням. На практиці члени громади використовували у Береговому воду для різних цілей: деякі – лише для індивідуальних потреб, інші – для ведення бізнесу. Тому внески також різні: від 300 грн. для переважної більшості учасників до 5 тис. – для власників міні-пансіонатів. Це надало змогу запровадити категорію пільговиків, які сплачували 70% від базового внеску.

А принцип «залучення всіх» було, крім громади, екстрапольовано і на сільську владу – «Новий берег» плідно співпрацював з УСІМ її складом. Результатом проекту стало впорядкування системи водопостачання шляхом заміни магістрального та вуличних водогонів у районі новобудов загальною довжиною 2,4 км. Проект охопив територію, на якій розташовано

130 домоволодінь та проживає близько 500 мешканців.

Не менш важливим результатом стало забезпечення у повному обсязі обліку води, що споживається мешканцями шляхом встановлення водопровідних колодязів та водомірних вузлів – це ліквідувало соціальну нерівність у користуванні водою та зняло соціальну напругу.

Сьогодні громада Берегового готова до нових дій, а її рупором продовжує виступати досвідчений «Новий берег» – спільно вони запропонували сільській раді покращити освітлення вулиць, розробляють проект з утилізації твердих побутових відходів, не забуваючи, що формула успіху = кожен + усі. ■ **VASSR**

## **Рекомендація учасників проекту:**

Для успіху надзвичайно важливим є існування авторитетного лідера, системна робота з громадою та постійна взаємодія з органами влади.



Село Берегове розташоване у північно-західній частині Бахчисарайського району на березі Каркінітської затоки Чорного моря, приблизно за 40 км від Сімферополя і Севастополя та 60 км від Євпаторії. Історична назва села – Замрук/Самрук. Після масової еміграції впродовж XVIII–XIX століть його корінних жителів – кримських татар до Туреччини в село у 1861 році приїхали естонські переселенці, нащадки яких проживають тут і нині. Їхні перші кроки на новій землі описано відомим естонським письменником Едуардом Вільде в творах «Дорожні нотатки» та «Пророк Мальтсвєт». Сучасне Берегове широковідоме як приморський курорт зі зручними піщаними та гальковими пляжами.

**Довідка**



## ПІДПИШІТЬСЯ НА «ВІСНИК ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ АСОЦІАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТА СЕЛИЩНИХ РАД» – ОТРИМАЙТЕ ПОДАРУНОК!

Підпишіться на **3 номери** і ви гарантовано отримаєте у **Подарунок** ексклюзивне видання – збірку «Кращі практики розвитку сільських територій», у якій знайдете реальні приклади розбудови сільських територій.

Підпишіться на **6 номерів** і ви гарантовано отримаєте **2 Подарунки**:

- ✓ Збірку «Кращі практики розвитку сільських територій».
- ✓ Унікальну можливість розміщення публікації про ваше село, селище або містечко в одному із наступних номерів «Вісника Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад», газеті «Рідне село» або наступному випуску збірки «Кращі практики розвитку сільських територій».

Про ваш досвід у розвитку вашої територіальної громади стане відомо усій країні, а ваш особистий приклад надихне ваших колег. Завдяки цьому Ви знайдете як своїх послідовників, так і тих, хто допоможе вам подолати цей нелегкий шлях – відродження свого села, селища або містечка.

Підпишіться на **12 номерів (через редакцію)** і ви гарантовано отримаєте **3 Подарунки**:

- ✓ Збірку «Кращі практики розвитку сільських територій».
- ✓ Унікальну можливість розміщення публікації про ваше село, селище або містечко в одному із наступних номерів «Вісника Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад», газеті «Рідне село» або наступному випуску збірки «Кращі практики розвитку сільських територій».
- ✓ Участь у розіграші безкоштовного навчання у «Літній школі місцевого самоврядування», організованого за сприяння міжнародних фондів та організацій.



**Підписуйтеся на журнал «Вісник Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад», та давайте розбудовувати нашу державу разом, адже тільки разом ми – сила!**

**Передплатний індекс в поштових відділеннях України 68544**



**Як підписатися через редакцію:**

**Крок 1.** Заповніть підписний купон та перерахуйте суму підписки на розрахунковий рахунок, вказаний у підписному купоні, в будь-якому відділенні банку.

**Крок 2.** Купон, разом з копією оплаченої квитанції, надішліть в редакцію за адресою: 04053 м. Київ, вул. Артема, 73, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад. Або надішліть факсом: 044-585-90-12.

**Увага!** Якщо ви з будь-яких причин загубили підписний купон або бажаєте підписатися на декілька екземплярів журналу, то ви можете отримати купон редакційної підписки, надіславши запит на електронну пошту [vassr.kinst@gmail.com](mailto:vassr.kinst@gmail.com) або за тел.: 044-585-90-11, 067-939-97-17 – **Костянтин Маркарян**.

Заява на переказ готівки	Сума:																												
	Платник:																												
	Адреса:																												
	Індекс:																												
	Отримувач:	Інформаційна агенція "Рідне село"																											
	Код ЗКПО:							Розрахунковий рахунок:							МФО банку:														
		3	8	4	5	5	1	8	4	2	6	0	0	2	0	5	2	7	1	4	3	6	9	3	0	0	7	1	1
	Призначення платежу:	Передплата на журнал "Вісник ВАССР"																											
	на:	1 номер 20,9 грн.			3 номера 62,7 грн.			6 номерів 125,4 грн.			12 номерів 250,8 грн.																		
	Дата: _____													Підпис: _____															
Квитанція	Сума:																												
	Платник:																												
	Адреса:																												
	Індекс:																												
	Отримувач:	Інформаційна агенція "Рідне село"																											
	Код ЗКПО:							Розрахунковий рахунок:							МФО банку:														
		3	8	4	5	5	1	8	4	2	6	0	0	2	0	5	2	7	1	4	3	6	9	3	0	0	7	1	1
	Призначення платежу:	Передплата на журнал "Вісник ВАССР"																											
	на:	1 номер 20,9 грн.			3 номера 62,7 грн.			6 номерів 125,4 грн.			12 номерів 250,8 грн.																		
	Дата: _____													Підпис: _____															

За підтримки:

Швейцарсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні" – DESPRO  
Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад - VASSR

www.storolysetc.if.ua



# МОЄ СЕЛО

## Старий Лисець

№ 01 (42) січень-лютий 2012 року

Спеціальний випуск газети «Вперед»

### Небо і земля торжествують



Напрочуд тепла погода видалась цюзорічного Різдва. Численні гурти колядників вітали жителів села із величчям святом. Дзвінна коляда зібрала цього дня парафіян у церквах села, де на світланку розпочались урочисті Богослужіння. Радісний, піднесений настрій, доброзичливість панували серед людей. Святкування Різдва у Старому Лисці відслідковувала знімальна група телеканалу «ICTV».

... Сергій Луцка, Тарас Турчин, Віктор Мисюк, Олександр Волосинюк, Ангела – Василь Феденко, царівку – Віталій Гречук, Віталій Данілюк, Микола Волосинюк, Іван Гуменюк, Богдан, а мешкальниця Ірода – Валентина Волосинюк. Майстерно виконували роль актори у мюзиклі: Жерда – Петро Оленюк, Сури – Богдан Мир



денно, Смерть – Ярослав Данилюк, Чорта – Володимир Надарський, Інду групу юних акторів організували Віталій Бабанюк та Наталія Грицишин. Репетитором виступив мешканець Василь Бабанюк, а педагогом виконував Микола Грицишин, паспелю – Андрій Волосинюк та Андрій Гаврилюк, Стрильця – Іван Скорова-тій, Козака – Василь Говзан, Царя – Олександр Говзан, Василь Оленюк і Михайло Говзан, Ірода – Василь Юрда, Жерда – Михайло Грицишин, Василь Бабанюк – виконавці людських голосами та артистично. Віталій Волосинюк перетворився у Сури, Назар Бабанюк – у Циганку, Степан Дідук – у Цигана, Петро Шелешов зіграв роль хлопця, Зранку по селу до свята свята поїздили.

Звернувшись цілорізно до рідних свят Богочленів Господарів. За традицією, цього дня, раз на рік відбувається велике водосвятне обряд Святого Духа відбувся за дило Святого Духа відбувся обряд освячення води і вона була святистий. Ця

## КОНКУРС ПУБЛІКАЦІЙ

## КРАЩІ ПРАКТИКИ

## РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ



передусь, друній Святой Духа, радості, діти шведи хрещення Святого Духа на у селі стало чарівним дивом на українському Лисці, на радість і неповторно. Отже Василь Юрда освітили в селі, ворував палати на один одного у річці. Ця радість і сподівалися його повторення жінки Силья Е

Фото Дмитра БОЙЧУКА