

Старости



Дисциплінарна відповідальність старости: бути чи ні?

с. 3

Староста — це нова інституція в системі органів місцевого самоврядування. Головне завдання старости — представляти інтереси всіх жителів сіл в об'єднаних територіальних громадах. Як і будь-яка посадова особа органу місцевого самоврядування, староста може допустити порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування під час виконання своїх службових обов'язків, що в подальшому передбачає притягнення його до відповідальності. Однак чи можна притягнути старосту до дисциплінарної відповідальності?..



Контроль за станом благоустрою: участь старости

с. 6

Одним із повноважень, яким наділено старосту, є взяття участі у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села чи селища та інформування сільської, селищної, міської ради про його результати. Таке повноваження передбачено ст. 54¹ Закону України від 25.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». Варто зазначити, що жодним іншим нормативно-правовим актом не деталізовано, яким чином староста має впроваджувати його в життя. У зв'язку з цим ми постараємося розкрити це питання шляхом законодавчого аналізу та судової практики.



Налагодження комунікації між старостою та представниками ОМС

с. 24

Відповідно до своїх повноважень староста перебуває між двома вогнями: з одного боку — органи місцевого самоврядування, а з іншого — мешканці, з одного боку — представляє інтереси жителів, допомагає їм, з іншого — виступає на засіданнях рад, комісій, вносить пропозиції на розгляд виконкому та ще й забезпечує організацію виконання їх рішень. Які психологічні засоби, прийоми, стратегії допоможуть старості налагодити комунікацію з представниками органів місцевого самоврядування, почуватися впевнено, але не самовпевнено у взаємодії з ними? Як переконувати представників органів місцевого самоврядування у власній думці? Відповіді на ці запитання ви знайдете у нашій статті.



Дискусійні питання

Дисциплінарна відповідальність старости: бути чи ні?

М. Ковтун 3

Повноваження старости

Контроль за станом благоустрою: участь старости

О. Мороз 6

Запити на отримання інформації у зв'язку з виконанням повноважень

А. Сербіна 12

Органи самоорганізації населення: правовий статус, порядок утворення та діяльності

А. Мацюкін 15

Громада та староста

Бюджет участі: цікавинки для старости

Т. Станкус 21

Актуальне запитання

(Щодо ролі старости в бюджеті участі)..... 23

Налагодження комунікації між старостою та представниками ОМС

О. Зімовін..... 24

Фінанси та майно

Наповнення бюджету: роль старости

О. Ковшова 32

Староста — посадова особа

Службові кримінальні порушення: що слід знати та чого уникати

А. Сербіна 34

Практикум для старости

Громадські роботи: староста як відповідальна особа

Я. Брусенцова..... 41

Генеральний директор ТОВ «ВБ «Фактор»
Ю. Караченко

Головний редактор
Я. Брусенцова

Відповідальний випускаючий
Е. Олійник

Засновник та видавець газети
Видавничий будинок «Фактор»

Реєстраційне свідоцтво серія КВ № 21370-11170Р від 25.06.2015 р.

Адреса видавця та редакції:
вул. Сумська, 106а, м. Харків, 61002, Україна

Редакція:
(057) 719-93-13

e-mail:
y.brusentsova@id.factor.ua
http://www.i.factor.ua

Віддруковано згідно з наданим оригінал-макетом у друкарні «Фактор-Друк», 61030 м. Харків, вул. Саратовська, 51. Тел. (057) 717-53-55

Відділ реклами:
(057) 719-41-12
e-mail: okr@id.factor.ua

Номер замовлення
7505

Тираж видання
1000 екз.

© Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, 2017.
© ТОВ «Видавничий будинок «Фактор», 2017.

Усі права на публікації захищені. При відтворенні матеріалів, що містяться у газеті «Радник старости», посилення на видання та вказівка імені (псевдоніма) автора твору обов'язкові.

Відтворення та розповсюдження у будь-який спосіб інформації, розміщеної у газеті «Радник старости», що має на меті отримання прибутку, без згоди власника майнових прав не допускається. Думки фахівців редакції щодо проблематики, розглянутої в окремих статтях, можуть не збігатися з думками її автора (авторів).

Дисциплінарна відповідальність старости: бути чи ні?

М. Ковтун, викладач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, адвокат, к. ю. н.

Староста — це нова інституція в системі органів місцевого самоврядування¹. Головне завдання старости — представляти інтереси всіх жителів сіл в об'єднаних територіальних громадах, щоб їх соціальні, побутові та інші потреби були задоволені, а проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло. Однак, як і будь-яка посадова особа ОМС, староста може допустити порушення законодавства про службу в ОМС під час виконання своїх службових обов'язків, що в подальшому передбачає притягнення його до відповідальності. Однак чи можна притягнути старосту до дисциплінарної відповідальності? Питання доволі дискусійне, і єдиної відповіді на сьогодні на нього немає. Розберемося, чому так сталося.



Реальна ситуація

На практиці ми вже стикнулися поки що з поодинокими випадками, коли старосту намагаються притягнути до дисциплінарної відповідальності.

Ось приклад такої ситуації.

Місцевою прокуратурою було направлено вказівку селищному голові про вжиття невідкладних заходів та вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності старости села І.

Місцевою прокуратурою було виявлено порушення вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення контролю та порядку відбування покарання у вигляді громадських робіт. До С-ї селищної ради було направлено гр. А. для відбування громадських робіт. Згідно з розпорядженням селищного голови контроль за порядком та умовами відбування покарання у вигляді громадських робіт гр. А. було закріплено за старостою села І., який за висновками прокуратури до своїх обов'язків ставився недобросовісно, що позбавило можливості здійснення контролю службою з питань пробації за порядком відбування гр. А. покарання у вигляді громадських робіт, а тому винні повинні нести дисциплінарну відповідальність.

Постає питання: а чи може селищний голова притягнути старосту села І. до дисциплінарної відповідальності?

Для відповіді на нього спочатку необхідно з'ясувати поняття дисциплінарної відповідальності, умови, складові та механізм її застосування.

Що таке дисциплінарна відповідальність?

Досліджуючи питання дисциплінарної відповідальності, спочатку необхідно зазначити, що це є одним із видів юридичної відповідальності, яка встановлена законодавством за протиправну поведінку працівника. Так, за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків особа повинна нести відповідальність, передбачене нормами законодавства про працю.

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок. Хоча до цього часу відсутнє законодавче визначення поняття «дисциплінарний проступок» (на відміну від поняття «злочин» та «адміністративне правопорушення»), в теорії трудового права дисциплінарний проступок визначається **як винне протиправне невиконання чи неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків**.

Дисциплінарному проступку, як і будь-якому іншому протиправному діянню, притаманна класична єдність суб'єктивних та об'єктивних ознак, сукупність яких у теорії права називають складом правопорушення, а саме суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона.

Суб'єктом дисциплінарного проступку є фізично осудна особа, яка перебуває у трудових правовідносинах (працівник) та вчинила дисциплінарний проступок. Суб'єкти розподіляються на загального та спеціального. На першого поши-

¹ Далі за текстом — ОМС.

рюються загальні норми про дисципліну (Кодекс законів про працю України², правила внутрішнього трудового розпорядку тощо), а на другого — спеціальні (закони, статuti тощо).

Отже, **спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку** є фізично осудна особа, яка перебуває у трудових правовідносинах (службовець) та вчинила дисциплінарний проступок, суб'єктом якого може бути лише певна особа. Посадові особи ОМС належать до спеціальних суб'єктів.

Загальним об'єктом дисциплінарного проступку є суспільні відносини, що виникають у процесі спільної праці, врегульовані нормами трудового права. **Безпосереднім об'єктом** порушення трудової дисципліни можуть бути окремі елементи внутрішнього трудового розпорядку (наприклад, трудові обов'язки).

Суб'єктивною стороною дисциплінарного проступку є вина, тобто психічне ставлення працівника або службовця до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності. Умисел означає, що особа усвідомлювала протиправний характер своєї поведінки (дії або бездіяльності), передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх настання або свідомо припускала їх настання.

Необережність означає, що особа усвідомлювала протиправність своєї поведінки (дії або бездіяльності), передбачала її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала, хоча повинна була і могла їх передбачити.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної поведінки суб'єкта, шкідливих наслідків та причинного зв'язку між ними. Протиправною є дія або бездіяльність особи, яка порушує вимоги законодавства про працю, локальних актів, наказів або розпоряджень роботодавця, що встановлюють трудові обов'язки працівника.

Особливістю притягнення до дисциплінарної відповідальності є те, що цей вид відповідальності застосовується **органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду)** працівника. На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також органами, вищими за рівнем щодо органів, указаних вище. Працівники, які займають **виборні посади**, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством (ст. 147¹ КЗпП).

Для виникнення дисциплінарної відповідальності необхідна сукупність трудових правовідносин та відносин службового підпорядкування.

Розглядаючи суб'єкта дисциплінарного правопорушен-

ня, слід пам'ятати, що при дисциплінарній відповідальності обов'язковою є службова підпорядкованість між особою, яка притягається до цього виду відповідальності, і особою, яка застосовує заходи дисциплінарної відповідальності, тобто **суб'єктом дисциплінарного проступку** є член визначеного стійкого колективу, а **суб'єктом контролю та примусу** — власник, уповноважений ним орган, безпосередній чи вищий за рівнем керівник.

Щодо правових наслідків притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, то це створює їй негативну трудову характеристику. У деяких випадках, передбачених нормами права, накладення дисциплінарного стягнення перешкоджає службовому просуванню особи, підвищенню її за посадою.

Чи є староста суб'єктом дисциплінарної відповідальності?

Одразу оговорюся, що це питання складне.

Відповідно до ст. 14¹ Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»³ **староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування**. А отже, на нього поширює свою дію цей Закон.

Відповідно до ст. 23 Закону № 280 особи, винні у порушенні законодавства про службу в ОМС, притягуються до **цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності** згідно із законом. Як бачимо, дисциплінарна відповідальність у цьому переліку відсутня.

Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування» Закону України від 07.06.01 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁴ так само не передбачає можливість притягнення посадової особи до дисциплінарної відповідальності.

Хоча серед **основних принципів служби в ОМС**, які закріплені у ст. 4 цього ж Закону, передбачено принцип **персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків**.

І нарешті, лише у ст. 19 Закону № 2493, серед іншого, передбачається, що **особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування**, пов'язаних із службою в ОМС, **забезпечуються у порядку, передбаченому законом**. Однак до цього часу такий порядок законодавчо **не визначений**.

Як бачимо, законодавство з цього питання є незлагодженим. Ніби законодавець і згадав про дисциплінарну відповідальність і принцип такий передбачив, однак далі цього не

² Далі за текстом — КЗпП.

³ Далі за текстом — Закон № 280.

⁴ Далі за текстом — Закон № 2493.

пішов. Жодного механізму застосування цього виду відповідальності до такого спеціального суб'єкта, як посадова особа місцевого самоврядування, в законодавстві не встановлено.

Більш того, в законодавстві щодо місцевого самоврядування не передбачено спеціальних дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до посадових осіб ОМС, як це, наприклад, передбачено у ст. 66 Закону України від 10.12.15 р. № 889-VIII «Про державну службу». А тому до посадових осіб ОМС можуть застосовуватися лише загальні дисциплінарні стягнення, передбачені ст. 147 КЗпП: **догана та звільнення**.

Так само відсутній і перелік дисциплінарних поступків, за які може притягатися посадова особа місцевого самоврядування.

Одним з ключових моментів для визначення можливості притягнення старости до дисциплінарної відповідальності є особливості порядку набуття цього статусу. Відповідно до ч. 2 ст. 14¹ Закону № 280 **староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ)**, розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Староста не призначається, а саме обирається! А це говорить про те, що в цих правовідносинах відсутній суб'єкт призначення⁵ — орган чи посадова особа, яка призначає на посаду і яка в подальшому може застосувати заходи дисциплінарної відповідальності.

Про іншу сторону медалі

Згідно з ч. 5 ст. 14¹ Закону № 280 **староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою**. Отже, староста при виконанні своїх обов'язків вступає у службові взаємовідносини з сільським, селищним, міським головою, який здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету (п. 7 ч. 4 ст. 42 Закону № 280). Однак у цьому випадку ми не можемо говорити про підлеглість старости відповідному голові ради, оскільки в таких взаємовідносинах відсутні ознаки відносин влади та підпорядкування.

Виходячи з того, що староста не призначається на посаду сільським, селищним, міським головою, як певні інші посадові особи ОМС, голова **не може** застосувати до нього заходи дисциплінарної відповідальності (ані догана, ані тим паче звільнення).

Згідно з ч. 2 та 3 ст. 54¹ Закону № 280 при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і **відповідальним перед жителями від-**

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

Говорячи про відповідальність, треба зауважити, що виключно **на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради** об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», вирішуються питання **про прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости** у випадках, передбачених цим Законом (ч. 3 ст. 26 Закону № 280).

Звільнити старосту не вдасться, однак достроково припинити його повноваження можна. Однак це компетенція виключно відповідної ради, а не одноособово голови ради.

Підбиваючи підсумки

Отже, можемо говорити, що хоча в законодавстві щодо місцевого самоврядування є поодинокі згадки щодо дисциплінарної відповідальності, однак спеціальний механізм притягнення посадових осіб ОМС на сьогодні відсутній. Оскільки староста є виборною посадою, то він не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності зважаючи на те, що відсутній орган чи керівник, які призначали старосту на цю посаду. Фактично таким суб'єктом є територіальна громада села, селища.

Сільський, селищний, міський голова не має повноважень притягнути старосту до дисциплінарної відповідальності виходячи з того, що:

— по-перше: ця посадова особа не є суб'єктом, який призначає старосту;

— по-друге: серед повноважень сільського, селищного, міського голови немає чітко прописаного повноваження щодо притягнення старости до дисциплінарної відповідальності;

— по-третє: староста підзвітний, підконтрольний, відповідальний перед жителями відповідного села, селища, а відповідальний — перед сільською, селищною, міською радою.

Як бачимо, безпосередньої відповідальності перед головою ради законом не передбачено.

Єдиний вид відповідальності щодо старости, який на сьогодні чітко врегульований законодавством, — це дострокове припинення повноважень за рішенням сільської, селищної, міської ради і виключно у випадках, передбачених Законом № 280.

⁵ За аналогією з державною службою, суб'єктом призначення є державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади (п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу»).

Контроль за станом благоустрою: участь старости

О. Мороз, юрист-аналітик
Видавничого будинку «Фактор»

Одним із повноважень, яким наділено старосту, є взяття участі у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села чи селища та інформування сільського, селищного, міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради про його результати. Нагадаємо, що таке повноваження передбачено ст. 54¹ Закону України від 25.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»¹. Варто зазначити, що жодним іншим нормативно-правовим актом не деталізовано, яким чином староста має впроваджувати його в життя. У зв'язку з цим ми постараємося детально розкрити це питання шляхом законодавчого аналізу та судової практики.



Благоустрій населених пунктів: що це?

Реформа місцевого самоврядування — це складний процес. З метою належного представлення інтересів жителів села чи селища до системи місцевого самоврядування включили таку посадову особу органів місцевого самоврядування², як староста. **Завдання старости — стати лідером своєї громади.** Щоб досягти цього, староста має ефективно виконувати покладені на нього повноваження. Одним із таких повноважень (як вже було анонсовано) є взяття участі у здійсненні контролю за станом благоустрою села чи селища, про що буде йти мова далі.

Перш ніж детально розглянути це повноваження, вважаємо за необхідне проаналізувати повноваження старости в цілому та взяття участі у здійсненні контролю за станом благоустрою зокрема.

Необхідно відмітити, що **староста — це посадова особа місцевого самоврядування, введена законодавцем для того, щоб інтереси всіх жителів сіл, селищ були представлені на належному рівні.** Інакше кажучи, щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені. Однією із таких потреб є стан благоустрою відповідного населеного пункту.

При вирішенні зазначеного питання необхідно визначитись, що таке благоустрій.

Цитата

Відповідно до Закону України від 06.09.05 р. № 2807-IV «Про благоустрій населених пунктів»³ **благоустрій населених пунктів** — це комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля.

До того ж система благоустрою включає (ст. 3 Закону № 2607):

1	управління у сфері благоустрою населених пунктів
2	визначення суб'єктів та об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів

¹ Далі за текстом — Закон № 280.

² Далі за текстом — ОМС.

³ Далі за текстом — Закон № 2807.

3	організацію благоустрою населених пунктів
4	стандартизацію і нормування у сфері благоустрою населених пунктів
5	фінансове забезпечення благоустрою населених пунктів
6	здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів
7	встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів

До об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів належать (ст. 13 Закону № 2807):

1	території загального користування: — парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; — пам'ятки культурної та історичної спадщини; — майдани, площі, бульвари, проспекти; — вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; — пляжі; — кладовища; — інші території загального користування
2	прибудинкові території
3	території будівель та споруд інженерного захисту територій
4	території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору

Повноваження ОМС у частині благоустрою населених пунктів

Визначившись із правовою природою благоустрою

населених пунктів, варто вказати, які функції місцевого самоврядування у сфері благоустрою населених пунктів існують, оскільки староста відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону № 2807 входить до системи місцевого самоврядування. Таким чином, до повноважень сільських, селищних і міських рад у сфері благоустрою населених пунктів належать (ч. 1 ст. 10 Закону № 2807):

1	затвердження місцевих програм та заходів з благоустрою населених пунктів
2	затвердження правил благоустрою територій населених пунктів
3	створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення спільно з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб)
4	визначення на конкурсних засадах підприємств, установ та організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері благоустрою належать (ч. 2 ст. 10 Закону № 2807):

1	забезпечення виконання місцевих програм та здійснення заходів з благоустрою населених пунктів
2	організація забезпечення на території населеного пункту чистоти і порядку, дотримання тиші в громадських місцях

Р Повноваження старости

3	організація місць відпочинку для населення
4	затвердження схем санітарного очищення населених пунктів та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів
5	здійснення самоврядного контролю за станом благоустрою та утримання територій населених пунктів, інженерних споруд та об'єктів, підприємств, установ та організацій, майданчиків для паркування транспортних засобів (у тому числі щодо оплати послуг з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів), озелененням таких територій, охороною зелених насаджень, водних об'єктів тощо
6	визначення місць стоянок транспортних засобів та майданчиків для паркування на об'єктах благоустрою
7	визначення графіків роботи зовнішнього освітлення території
8	визначення на об'єктах благоустрою місць розміщення громадських вбиралень
9	залучення на договірних засадах коштів і матеріально-технічних ресурсів юридичних та фізичних осіб для здійснення заходів з благоустрою населених пунктів
10	визначення обсягів пайової участі власників тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення в утриманні об'єктів благоустрою
11	визначення в установленому порядку розміру відшкодувань юридичними та фізичними особами за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, спричинені порушенням законодавства у сфері благоустрою та охорони навколишнього природного середовища
12	інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів
13	участь у проведенні щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку»
14	видача дозволу на порушення об'єктів благоустрою у випадках та порядку, передбачених законом

На додачу до цього староста, як відомо, є членом виконавчого комітету відповідної ради, тому важливе значення у належній та ефективній реалізації його повноважень (як члена виконкому) має якісний Регламент цього виконкому, де **слід детально вписати всі процедурні моменти участі старости в його роботі в цілому та взяття участі у здійсненні контролю за станом благоустрою населеного пункту зокрема.**

Здійснення контролю
за станом благоустрою
Якщо говорити конкретно про повноваження ста-

рости у вигляді взяття участі у здійсненні контролю за станом благоустрою населених пунктів, то на законодавчому рівні це питання не врегульовано. Тобто не зрозуміло, яким чином староста може долучитися до процесу контролю. В той же час не забуваємо про Закон № 2807, яким передбачений контроль за станом благоустрою в населених пунктах як такий.

Перш ніж перейти до з'ясування питання контролю у сфері благоустрою, необхідно зрозуміти, що таке контроль в широкому значенні. Отже, **контроль полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами**, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні визначених завдань та причинах цих відхилень.

Довідка

Контроль у сфері благоустрою населених пунктів спрямований на забезпечення дотримання всіма органами державної влади, ОМС, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами, у тому числі іноземцями та особами без громадянства, вимог Закону № 2807, Правил благоустрою території населеного пункту та інших нормативно-правових актів.

У свою чергу контроль поділяється на державний, самоврядний та громадський. Нижче в таблиці ми означимо, які органи здійснюють кожен із видів контролю та їх повноваження в відповідній частині.

1	Державний контроль (ст. 39 Закону № 2807)	Здійснюється місцевими державними адміністраціями
2	Самоврядний контроль (ст. 40 Закону № 2807)	Здійснюється сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами шляхом: — проведення перевірок території; — розгляду звернень підприємств, установ, організацій та громадян; — участі в обговоренні проектів благоустрою територій населених пунктів, іншої технічної документації з питань благоустрою і внесення відповідних пропозицій на розгляд ОМС, підприємств, установ, організацій; — подання позовів до суду про відшкодування шкоди, завданої об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства з питань благоустрою населених пунктів, Правил благоустрою території населеного пункту
3	Громадський контроль (ст. 41 Закону № 807)	Здійснюється громадськими інспекторами благоустрою населених пунктів шляхом: — взяття участі у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; — проведення перевірок і складення протоколів про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подання їх органам державного контролю у цій сфері та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; — надання допомоги органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів; — інші повноваження

За логікою законодавства **до суб'єктів самоврядного контролю слід віднести і старосту**, оскільки, як ми вже зазначали вище, відповідно до ст. 5 Закону № 280 до системи місцевого самоврядування належить і староста. Поруч із цим, у ч. 1 ст. 40 Закону № 2807 до переліку органів та осіб, що здійснюють самоврядний контроль, старосту включено не було.

Водночас слід відмітити, що Кодексом України про адміністративні правопорушення⁴ до осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесено посадових осіб, уповноважених на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. Такими особами можуть бути саме старости. Ми звернули вашу увагу на цю норму, оскільки

необхідність у складенні адміністративного протоколу виникає внаслідок виявлення адміністративного правопорушення, а це у свою чергу можливе під час здійснення контролю. Тобто таким «ланцюжком» із норм законодавства ми доходимо висновку, що староста як посадова особа виконавчого комітету відповідної ради має право на здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою населеного пункту, щоправда, за певних умов. Він має бути щонайменше уповноваженим на складення протоколів відповідним рішенням виконавчого комітету.

При цьому староста у своїй діяльності у сфері благоустрою повинен керуватися такими законодавчими актами:

1	Законом № 280
2	Законом № 2807

⁴ Далі за текстом — КпАП.

Р Повноваження старости

3	Законом України від 08.06.2000 р. № 1805-III «Про охорону культурної спадщини»
4	Законом України від 30.06.93 р. № 3353-XII «Про дорожній рух»
5	Законом України від 18.03.04 р. № 1626-IV «Про охорону археологічної спадщини»
6	Законом України від 08.09.05 р. № 2862-IV «Про автомобільні дороги»
7	Державними санітарними нормами та правилами утримання територій населених місць, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.03.11 р. № 145
8	Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженими наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10.04.06 р. № 105
9	Правилами будови і безпечної експлуатації атракціонної техніки, затвердженими наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 01.03.06 р. № 110
10	постановою КМУ від 18.01.01 р. № 30 «Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами»
11	Єдиними правилами ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони, затвердженими постановою КМУ від 30.03.94 р. № 198
12	Технічними правилами ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів, затвердженими наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14.02.12 р. № 54

Таким чином, з огляду на проведений вище аналіз відповідних нормативно-правових актів, можна зробити висновок: староста є суб'єктом самоврядного контролю. Він має всі ті самі повноваження, що вказані в ст. 40 Закону № 2807.

Також не забуваємо, що відповідно до ч. 3 ст. 26 Закону № 280 на пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради ОТГ вирішується питання про затвердження Положення про старосту, в якому зазначаються повноваження, якими відповідна рада його наділяє. Та-

ким чином, у вказаному Положенні можна щонайменше деталізувати механізм здійснення старостою повноважень у сфері благоустрою населених пунктів. У цьому вам може допомогти Примірне положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту, затверджене наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 09.11.07 р. № 117. У зв'язку з цим слід зазначити, що на старосту як лідера, який як ніхто знає потреби та проблеми свого округу, можуть покладатись такі повноваження у сфері благоустрою, як:

1	проведення перевірки територій та об'єктів населеного пункту щодо стану їх благоустрою
2	проведення перевірки додержання суб'єктами господарювання та фізичними особами законодавства у сфері благоустрою населеного пункту
3	складання приписів щодо приведення об'єктів та елементів благоустрою міста до належного стану з визначенням строків проведення таких заходів та здійснення контролю за виконанням заходів за приписами щодо приведення об'єктів та елементів благоустрою населеного пункту до належного стану
4	проведення перевірки виконання благоустрою прилеглої території об'єктів після закінчення будівництва (реконструкції, ремонту)
5	забезпечення подання позовів до суду про відшкодування шкоди, завданої об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства з питань благоустрою населеного пункту

6	вживання заходів щодо зупинення робіт, які проводяться самовільно і порушують стан благоустрою населеного пункту
7	участь в обговоренні проектів благоустрою територій, об'єктів та елементів благоустрою населеного пункту, іншої технічної документації з питань благоустрою і внесення відповідних пропозицій на розгляд ОМС, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності
8	здійснення профілактики запобігання порушенням законодавства у сфері благоустрою населеного пункту
9	інформування відповідної ради та її виконавчих органів про результати перевірок
10	здійснення контролю за дотриманням строків виконання робіт за виданими дозволами
11	виявлення фактів самочинного будівництва, повідомлення про це відповідних структурних підрозділів відповідної ради, уповноважених органів виконавчої влади та направлення до них наявних матеріалів
12	надання в межах своєї компетенції органам виконавчої влади відповідної інформації у випадках виникнення надзвичайних ситуацій (стихійного лиха, аварій, катастроф)
13	розроблення графіків прибирання скверів, парків населеного пункту для забезпечення належного санітарного утримання міста, контроль за їх виконанням
14	здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності, належного санітарно-технічного стану та благоустрою прилеглої та закріпленої за ними території
15	здійснення контролю за відновленням об'єктів благоустрою після виконання земляних, ремонтних та інших робіт
16	участь у погодженні розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності на території міста, у тому числі — в місцях масового відпочинку населення
17	здійснення організації та контролю за виконанням безоплатних суспільно-корисних робіт особами, засудженими до покарання у вигляді громадських робіт відповідно до чинного законодавства
18	складення протоколів про адміністративні правопорушення та актів стосовно правопорушень у сфері благоустрою відповідно до чинного законодавства України

Таким чином, після проведення контролю староста має право на складення адміністративних протоколів у разі порушення законодавства в частині благоустрою населених пунктів. Нагадуємо, що **уповноважити старосту** на складання протоколу **має право лише виконавчий комітет відповідної ради, тобто це питання виключно індивідуальне.**

Слід наголосити, що саме протокол є підставою для розгляду адміністративної справи уповноваженим на те органом чи посадовою особою, а значить, від якості його складання залежить хід адміністративного провадження.

Знову ж таки нагадаємо, що ст. 152 КпАП передбачає правопорушення та відповідальність у сфері благоустрою, а саме **порушення державних стандартів,**

норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів. У попередніх номерах видання ми вже зазначали правила складання адміністративного протоколу, тому не будемо на цьому зупинятись. Слід лише вказати, що після складання адміністративного протоколу за правопорушення у сфері благоустрою він направляється адміністративній комісії при виконавчих органах місцевих рад для розгляду справи відповідно до ст. 218 КпАП.

Насамкінець хочемо додати, що успішна робота старости при таких широких повноваженнях залежить не стільки від наявності знань, скільки від стратегічного бачення, дипломатичної гнучкості у вирішенні складних завдань, відкритості до змін та готовності швидко навчатись.

Запити на отримання інформації у зв'язку з виконанням повноважень

А. Сербіна, аналітик Видавничого будинку «Фактор», адвокат

Одним із засобів діяльності старости є можливість отримання інформації, документів та матеріалів, які йому необхідні для здійснення своїх повноважень. Як на практиці реалізується вказане повноваження та чи означає воно можливість безперешкодного доступу до документації юридичних осіб та їх посадових осіб, спробуємо розібратися нижче.

Можливість запитувати інформацію

Законом України від 09.02.17 р. № 1848-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» були внесені зміни до Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»¹.

Так, текст Закону № 280 було доповнено ст. 54¹, згідно з п. 11 якого староста отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень.

З тексту цієї норми стає зрозумілим **перелік суб'єктів, до яких староста може звертатися із запитом**, зокрема:

1	виконавчі органи сільської, селищної, міської ради
2	підприємства комунальної форми власності
3	установи комунальної форми власності
4	організації комунальної форми власності
5	посадові особи вищевказаних юридичних осіб

Отже, як бачимо, не так уже і багато органів, до яких староста може звернутися в порядку виконання власних повноважень, безпосередньо спираючись на п. 11 ст. 54¹ Закону № 280, і цілком не логічним, на мою думку, є відсутність у цьому переліку самої сільської, селищної,

міської ради. Хоча, як на мене, це не означає, що староста не може отримати законно від інших органів, установ та організацій необхідної інформації, реалізуючи свої інші повноваження, передбачені згаданою статтею.

Що стосується **об'єкта запиту**, то ним може бути:

1	інформація	будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді
2	документи	матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі
3	матеріали	

Що стосується інформації та документів як об'єктів запиту, то їх було запозичено із Закону України від 02.10.92 р. № 2657-XII «Про інформацію»². Щодо змісту поняття «матеріали», то законодавство, яке визначає порядок роботи з інформацією, у тому числі з публічною інформацією чи шляхом реалізації права громадян на звернення, не містить його визначення, а лише вказує перелік носіїв, на яких може бути збережена та чи інша інформація (у тому числі архівні матеріали). З огляду на зазначене, матеріали

слід розглядати як одну з форм документів (наприклад, матеріали перевірки, аудиту, додатки до рішень тощо).

Більше того, не всі документи та не будь-яка інформація може бути предметом для запиту старости, **а тільки ті, які необхідні для здійснення наданих йому повноважень**. Це означає, що готуючи запит, староста має обґрунтувати, яку інформацію, документи чи матеріали ним запитуються та для реалізації яких саме повноважень. Нагадаю, що згідно з ч. 1 ст. 54¹ Закону № 280 **староста:**

¹ Далі за текстом — Закон № 280.

² Далі за текстом — Закон № 2657.

1	представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради
2	бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій
3	має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища
4	сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування
5	бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням
6	бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу
7	вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб
8	бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу
9	бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу
10	бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати
11	сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі
12	здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами

Як видно із наведеного вище переліку, вказані у ньому повноваження старости не є вичерпними. Підтвердженням цього є наявність у переліку бланкетної норми (останній пункт), яка означає, що інші повноваження старости можуть міститися як у Законі № 280, так і в інших законах.

Слід мати на увазі, що старосту може бути уповноважено на здійснення інших повноважень, визначених іншими законами (наприклад, вчиняти нотаріальні дії, проводити державну реєстрацію актів цивільного стану), про що рада ОТГ чи її виконавчий комітет ухвалюють відповідне рішення. Про можливість наділення такими повноваженнями старост варто зазначити в Положенні про старосту. Щоправда, у такому випадку необхідно вказувати, що староста виконує ті чи інші повноваження у разі уповноваження його на те радою чи виконавчим комітетом ради.

Оскільки староста відповідно до ч. 5 ст. 14¹ Закону № 280 є **членом виконавчого комітету** сільської, селищної, міської ради за посадою, то він може надсилати запити, спрямовані на реалізацію повноважень виконавчому, посилаючись на конкретне рішення самого виконавчого або ж на протокол, якщо на підставі них старості було доручено отримати певну інформацію або проаналізувати ту чи іншу проблему.

Важливо також зазначити, що навіть маючи законодавчо визначені повноваження та бажання в отриманні

від суб'єкта, до якого староста може звертатись, певної інформації, староста може отримати доступ не до будь-якої інформації, а лише до тієї, доступ до якої для нього є відкритим.

Право на інформацію

Відповідно до ст. 32 Конституції України ніхто не може зазнавати втручання у його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. **Не допускається** збирання, зберігання, використання та поширення **конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків**, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Під час роботи із запитом старости орган, установа, організація буде керуватися не тільки Законом № 280, який визначає повноваження старости, а й Законом № 2657, згідно зі ст. 5 якого кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Разом із цим реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Р Повноваження старости

За порядком доступу інформація **поділяється на відкритий інформацію та інформацію з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна, службова).**

Згідно з ч. 2 ст. 21 Закону № 2657 **конфіденційною** є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку

відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї, регулюються законами.

До інформації з обмеженим доступом **не можуть бути віднесені такі відомості** (ч. 4 ст. 21 Закону № 2657):

1	про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту
2	про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей
3	про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення
4	про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932 — 1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів
5	про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб
6	щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону
7	інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України

З огляду на зазначене староста може отримати без будь-яких перешкод інформацію, наведену у таблиці вище. Що ж до іншої інформації, яка належить до інформації з обмеженим доступом, то законодавством надана **можливість її розголосити лише у 2 випадках**: 1) коли особа, якої стосується така інформація дала свою згоду на розголошення інформації про себе; 2) в інших випадках, прямо зазначених у законі.

Отже, коли ви будете запитувати потрібну вам для виконання своїх повноважень інформацію, обов'язково **необхідно у запиті вказати**: задля чого ви бажаєте отримати запитувану інформацію, яким пунктом закону вам надане таке право (ч. 11 ст. 54¹ Закону № 280 + інший пункт закону за наявності), чому така інформація не може бути обмежена. За наявності та потреби до запиту додаєте письмову згоду особи, якої це стосується. Наприклад, задля можливості розголосити лікарську таємницю (про стан здоров'я особи) заклад охорони здоров'я зобов'язаний перевірити наявність згоди пацієнта.

І наостанок, існують різні правила та порядки отримання інформації залежно від суб'єкта, який звертаєть-

ся: у порядку звернення громадян, доступу до публічної інформації, депутатське звернення, у порядку виконання службових повноважень. Важливо розуміти, що староста, будучи і фізичною особою, і службовою особою органу місцевого самоврядування, має в першу чергу відповіді для себе на запитання: в якості кого я звертаюся з метою отримання інформації (документів)? Так, зокрема, отримати позитивну відповідь на своє звернення, оформлене як звернення громадян, але підписане як посадовою особою — старостою, не є можливим. Як не вбачається реальним отримати бажану відповідь на запит у порядку доступу до публічної інформації, будучи службовою особою, на яких відповідне законодавство не поширюється. Разом із тим ви не позбавлені можливості йти різними шляхами задля отримання бажаної інформації: просто як громадянин своєї держави або як службова особа органу місцевого самоврядування.

Ваш запит буде дієвим, якщо він буде обґрунтований та підкріплений відповідними нормами закону, який надає право отримати вам запитувану інформацію. Бажаємо успіху!

Органи самоорганізації населення: правовий статус, порядок утворення та діяльності

А. Мацокін, головний редактор видання «Держслужбовець»

Відповідно до ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.97 р. № 280/97-ВР¹ староста, у межах своїх повноважень, сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення², організації та проведеною загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі.

Про те, який правовий статус мають ОСН, про порядок організації їх діяльності та взаємодію з інститутом старост і поговоримо у цій статті.



Правовий статус ОСН та порядок їх утворення

Правовий статус ОСН визначається сьогодні Конституцією (ч. 6 ст. 140) та відповідними законами України.

Статтю 2 Закону України від 11.07.01 р. № 2625-III «Про органи самоорганізації населення»³ передбачено, що ОСН — це представницькі органи, які створюються жителями, що на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення

завдань, передбачених цим Законом.

Згідно з визначенням, яке пропонує ст. 1 Закону № 280, ОСН — це представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Як бачимо, норма спеціального Закону (Закон № 2625) містить загальне визначення ОСН, у той час як норма Закону № 280 конкретизує деякі моменти.

Важливо

Тож ОСН — це представницький орган, тобто орган, до якого мають обиратися представники жителів / **частини жителів села, селища, міста**, які **тимчасово або постійно** проживають на відповідній території **в межах** визначеного населеного пункту.

Яка ж мета створення ОСН і для чого вони потрібні? Відповідь на це запитання можна знайти, ознайомившись із завданнями ОСН (ч. 3 ст. 3 Закону № 2625). До таких завдань віднесено:

1	створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України
2	задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг
3	участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм

Отже, такий представницький орган є формою участі членів територіальних громад у вирішенні окремих питань місцевого значення, і оскільки діяльність цього

органу має певні правові наслідки, то він не може бути утворений, як то кажуть, «сам по собі».

Тепер поговоримо, власне, про порядок утворення

¹ Далі за текстом — Закон № 280.

² Далі за текстом — ОСН.

³ Далі за текстом — Закон № 2625.

ОСН. Законодавство містить механізм утворення ОСН і наділення його власними і делегованими повноваженнями.

Так, ст. 9 Закону № 2625 передбачено, що **дозвіл на створення ОСН надається рішенням сільської, селищ-**

ної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

Але передує прийняттю рішення ще кропітка організаційна робота (ст. 8, 9 Закону № 2625), яка передбачає певні етапи:

<p>Етап 1: ініціювання створення ОСН</p>	<p>Передбачається, що з ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу.</p> <p>Нагадаємо: основним документом, який містить положення щодо права голосу, є Конституція України. Так, у ст. 70 Основного закону України зазначається, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.</p> <p>Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.</p> <p>Примітка. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.</p>
<p>Етап 2: обрання ініціативної групи</p>	<p>На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів — учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді</p>
<p>Етап 3: подання заяви про створення ОСН</p>	<p>Ініціативна група подає до відповідної ради заяву про створення ОСН, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення ОСН із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного ОСН, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії та номера паспорта громадянина України або паспортних документів іноземця та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів</p>
<p>Етап 4: прийняття рішення місцевою радою</p>	<p>Питання про створення ОСН, внесене на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання.</p> <p>Примітка. У рішенні ради про надання дозволу на створення ОСН мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти ОСН.</p>
<p>Етап 5: доведення до відома жителів про створення ОСН</p>	<p>Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення доводиться до відома жителів у встановленому порядку</p>

Увага! Рада може відмовити в наданні дозволу на створення ОСН, якщо ініціювання було здійснено з порушенням вимог, установлених законом.

Рішення ради про відмову у наданні дозволу на створення ОСН може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку. Крім того, необхідно враховувати, що ОСН створюється за територіальною ознакою. Територією, у межах якої він діє, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають

жителі, які обрали цей орган.

Власне, тому Закон № 2625 зазначає, що за формою ОСН може бути будинковим, вуличним, квартальним комітетом, комітетом мікрорайону, комітетом району у місті, сільським, селищним комітетом.

Також майте на увазі, що територія, у межах якої діє ОСН, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:

а	сільського, селищного комітету	в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради
б	вуличного, квартального комітету	в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови

в	комітету мікрорайону	у межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації у містах
г	будинкового комітету	у межах будинку (кількох будинків) у державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів
г	комітету району в місті	у межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради

Для здійснення діяльності ОСН наділяються власними і делегованими повноваженнями, що є виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад:

власні повноваження ОСН	повноваження, надані відповідно до Конституції України та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою ОСН під час його утворення
делеговані повноваження ОСН	повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення

Власне, для утворення ОСН одного дозволу замало. Після отримання позитивного рішення ради розпочинається процедура обрання цього представницького органу. Порядок обрання ОСН визначений у ст. 10 Закону № 2625:

1	ОСН обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Організація проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними
2	ОСН обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Загальний склад ОСН визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. Обраними до складу ОСН вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання
3	ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради , якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про ОСН
4	Члени ОСН можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили такий орган
5	Переобрання ОСН, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу ОСН здійснюється зборами (конференцією) жителів за місцем проживання в порядку, встановленому ст. 10 Закону № 2625

Порядок легалізації ОСН

Легалізація ОСН є обов'язковою! Здійснюється вона двома способами:

спосіб 1	шляхом реєстрації, у разі утворення юридичної особи
спосіб 2	шляхом повідомлення відповідного виконавчого комітету ради про заснування. Примітка. Повідомлення є спрощеним способом легалізації у разі прийняття рішення про те, що ОСН не буде юридичною особою.

Зупинимо вашу увагу на першому способі легалізації, який є більш складним. Передбачається, що реєстрація ОСН здійснюється **виконавчим комітетом від-**

повідної ради як реєструючим органом.

Для реєстрації ОСН уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їх представники

Р Повноваження старости

подають до реєструючого органу відповідну **заяву**. До заяви про реєстрацію додаються (ст. 13 Закону № 2625):

- копія рішення відповідної ради про надання дозволу на створення ОСН;
- протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання;
- рішення зборів (конференції) про обрання членів ОСН та його персональний склад, про затвердження

Положення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації ОСН;

- Положення про ОСН⁴, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, — у двох примірниках;
- персональний склад членів ОСН із зазначенням прізвищ, імені та по батькові, року народження, місця проживання.



Важливо

Заява про реєстрацію ОСН розглядається реєструючим органом **у місячний термін з дня подання всіх необхідних документів** відповідно до вимог ст. 13 Закону № 2625.

Про результати розгляду заяви реєструючий орган **у 10-денний термін з дня прийняття рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації** повідомляє уповноважених зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їх представників.

Отже, як бачимо, за результатами розгляду заяви приймається рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації. Підставою для відмови у реєстрації є обрання ОСН з порушенням вимог Конституції України, законів № 2565, № 280 та інших нормативно-правових актів. Рішення про відмову у реєстрації може бути оскаржено до суду.

Увага! Реєструючий орган може проводити перевірку відомостей, що містяться в поданих на реєстрацію документах.

Положення про ОСН як підстава діяльності

Положення є основним локальним нормативним документом, який визначає підстави діяльності ОСН на відповідній території, його повноваження, права, гарантії їх здійснення.

Положення затверджують збори (конференція) жителів громади чи певної території на підставі рішення

ради про створення ОСН.

У Положенні зазначаються (ст. 12 Закону № 2625):

- назва та юридична адреса;
- основні завдання та напрями його діяльності;
- права та обов'язки членів ОСН;
- територія, у межах якої він діє;
- строк повноважень ОСН та порядок їх дострокового припинення;
- порядок використання коштів та іншого майна;
- порядок звітності;
- порядок припинення діяльності ОСН;
- інші питання, пов'язані з його діяльністю.

У разі внесення змін до Положення до органу, який здійснив реєстрацію ОСН, подаються:

- заява, підписана керівником ОСН;
- протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про затвердження змін до Положення і, власне, текст змін.



Цитата

Контроль за додержанням ОСН Положення про нього покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію ОСН.

(ч. 3 ст. 12 Закону № 2625)

Організація роботи ОСН

Формою роботи ОСН є засідання, які скликаються його керівником або заступником керівника за необхід-

ності, але не рідше одного разу на квартал. Засідання ОСН є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу.

Керівник ОСН організовує роботу цього органу і

⁴ Далі за текстом — Положення.

здійснює інші організаційно-розпорядчі функції, зокрема:

- скликає і проводить його засідання;
- організовує виконання рішень ОСН;
- розпоряджається його коштами;
- представляє цей орган у відносинах з фізичними і юридичними особами тощо.

У разі відсутності керівника або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин його повноваження виконує заступник керівника або секретар в порядку і межах, передбачених Положенням.

Відповідно до ст. 20 Закону № 2625 з питань, віднесених до власних або делегованих повноважень, ОСН може приймати відповідні рішення. Водночас якщо вони не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, рішення зупиняються відповідною радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

Члени ОСН мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів,

що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих ОСН, з правом дорадчого голосу. І це можна назвати прямим інструментом демократії, яким цілком легально можуть користуватися активні жителі (члени ОСН). Це є додатковим підтвердженням доцільності створення ОСН задля залучення зацікавлених членів громади до участі у місцевому самоврядуванні. Старості ж залишається лише поінформувати своїх виборців про те, як вони можуть використовувати цей інструмент.

Повноваження ОСН

Вище було вже анонсовано, що ОСН наділені власними та делегованими повноваженнями. Поговоримо про них більш детально.

Отже, щодо **власних** повноважень ОСН. Для здійснення діяльності у межах відповідної території ОСН можуть надаватися, зокрема, такі повноваження (ст. 14 Закону № 2625):

1	представлення разом з депутатами інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади
2	внесення пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів
3	організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо*: — охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; — охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництва і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт
4	здійснення контролю за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності ОСН, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт
5	надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяння збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів
6	організація допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозицій з цих питань до органів місцевого самоврядування
7	сприяння відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку

8	розгляд звернень громадян, які мешкають у межах території діяльності ОСН, ведення прийому таких громадян та їх облік за віком, місцем роботи чи навчання
9	сприяння депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах тощо

Примітка. Зверніть увагу, що більшість власних повноважень ОСН напряду кореспондуються з повноваженнями старости, визначеними ст. 54¹ Закону № 280.

ОСН набуває власних повноважень з дня його легалізації в порядку, встановленому ст.13 Закону № 2625, і, як правило, не може бути їх позбавлений до припинення його діяльності.

Увага! Для реалізації зазначених повноважень рада передає ОСН відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші необхідні ресурси, та здійснює контроль за їх виконанням.

Тепер розглянемо делеговані повноваження.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти ОСН частиною своїх повноважень з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Водночас рада не може делегувати повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради.

Увага! На відміну від власних повноважень ОСН, за рішенням ради, ОСН може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою.

Ну і врешті-решт, говорячи про повноваження ОСН, не можна оминати увагою питання припинення таких повноважень. Ми вже зазначали, що ОСН обирається

терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи Положенням.

Передбачається, що ОСН припиняє свої повноваження внаслідок перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких він діяв, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що за-снували цей орган.

Але повноваження ОСН можуть бути також припинені і **достроково**.

Підставами дострокового припинення повноважень є (ст. 25 Закону № 2625):

1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету — за рішенням відповідної ради, яка дала дозвіл на його створення;

2) невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску — за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання;

3) порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства — за рішенням суду.



Важливо

Дострокове припинення повноважень ОСН тягне за собою **припинення діяльності** цього органу!

У разі припинення його діяльності фінансові ресурси та майно повертаються відповідній раді, що дала згоду на утворення зазначеного органу.

Також майте на увазі, що рішення, дії та бездіяльність ОСН та їх членів можуть бути оскаржені до відповідної ради або до суду.

Наостанок...

Слід зазначити, що відповідно до ст. 27 Закону № 2625 органи місцевого самоврядування мають сприяти здійсненню ОСН їхніх повноважень і координувати їх діяльність і не мають права втручатися в діяльність ОСН, крім випадків, передбачених законом.

У свою чергу староста, у межах своїх повноважень, сприяє утворенню та діяльності ОСН. А щоб мати можливість здійснювати це повноваження, староста, як розумієте, повинен бути обізнаний з усіма процедурними моментами утворення ОСН та їх діяльності. Такі знання в ідеалі повинні бути доведені до відома жителів населених пунктів, в яких діє староста (в. о. старости), аби ті могли ними скористатися. Власне, з цією метою і було підготовлено нашу статтю. Тож читайте, розбирайтеся та сприяйте утворенню ОСН.

Бюджет участі: цікавинки для старости

Т. Станкус, заступник головного редактора газети «Бюджетна бухгалтерія»

Сьогодні у громадянському суспільстві зростає соціальна активність людей та з'явилися активісти, які мають бажання долучатися до вирішення проблем суспільства. Так, у багатьох жителів виникають ідеї, як покращити благоустрій територій населених пунктів, провести соціальні, культурно-мистецькі, спортивні заходи тощо. Соціальна активність суспільства вимагає створення дієвих інструментів співпраці та залучення громадськості до вирішення питань життєдіяльності. Одним із засобів залучення громадян до процесу підготовки та прийняття рішення є створення та виконання бюджетів участі. І староста відіграє в цьому процесі не останню роль.

Засади бюджету участі

Давайте для початку взагалі розберемося, що ж таке бюджет участі.

Бюджет участі — це демократичний процес дискусії та прийняття рішень, у якому **кожен мешканець населеного пункту вирішує**, у який спосіб витратити частину місцевого бюджету. Синонімами поняття «бюджет участі» є партиципаторний бюджет (фр. participation — участь, співучасть), громадський бюджет та учасницьке бюджетування.

Основна ідея бюджету участі полягає у тому, що найактивніші члени територіальної громади беруть безпосередню участь у процесі ухвалення відповідною радою рішень з розподілу бюджетних коштів на реалізацію запропонованих громадянами проектів.

Бюджет участі може бути реалізований на різних адміністративних рівнях: регіону, муніципалітету, міста, району, мікрорайону.

Також слід зазначити, що бюджет участі повинен провадити не тільки до визначення, як витратити бюджетні кошти, але в першу чергу до активації територіальної громади, формування громадянського суспільства, взаємного розуміння потреб та планів мешканців і влади, створення соціального капіталу, вибору громадських лідерів, а також просвіти жителів щодо процедур управління.

«Партиципаторний бюджет», «громадський бюджет» або «бюджет участі» — це словосполучення з'явилося у термінології українського місцевого самоврядування приблизно три роки тому разом із проектом польсько-української фундації ПАУСІ «Партиципаторний бюджет — можливість для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади».

У результаті проекту в трьох містах України — Черкасах, Чернігові і Полтаві — був упроваджений бюджет участі.

Позитивний досвід перших міст викликав неабияку цікавість до цього інструменту прямої демократії. На сьогодні вже понад півсотні громад в Україні запрова-

джують партиципаторне бюджетування. Їх кількість постійно збільшується.

Хоча сама назва «Партиципаторний бюджет» в Україні досить нова, різні елементи партиципаторного бюджетування застосовуються в практиці місцевого самоврядування вже не перший рік.

Слід зазначити, що бюджетні слухання, які прописані в бюджетному регламенті майже в усіх громадах, — це теж елемент партиципаторного бюджетування. На жаль, часто вони проводяться формально, для «форми», і мешканці не виявляють бажання брати активну участь у подібних заходах.

І саме староста може на це вплинути й активізувати жителів рідного населеного пункту.

Застосування бюджетів участі

Безумовно, впровадження учасницького бюджетування в Україні має значні переваги, зокрема, воно сприяє: прозорості бюджетного процесу загалом; зменшенню корупційної складової у витрачання бюджетних коштів; підвищенню активності мешканців та зростанню обізнаності в питаннях місцевого самоврядування; збільшенню довіри між владою і громадою, що дає можливість успішної реалізації спільних програм і проектів розвитку громади.

Впровадження партиципаторного бюджетування в новостворених об'єднаних громадах може стати дієвим інструментом з вирішення завдання, яке виникає в кожній другій громаді — реальне, а не формальне об'єднання громади, створення конструктивного діалогу між усіма мешканцями, напрацювання вміння знаходити компроміс у спірних питаннях і формування у кожного члена громади відчуття спільноти та відповідальності за те, що відбувається в громаді.

Загалом партиципаторне бюджетування має здатність піднести демократичне врядування в Україні на якісно новий рівень.

Разом з тим існують і певні ризики цього процесу, на які варто звернути увагу.

Насамперед це непрозоре впровадження і низька мотивація влади. Без наявності політичної волі, особливо на початку, процес запровадження бюджету участі приречений на провал. Влада на місцях часто-густо не бажає створювати собі завий клопіт, вважаючи, що вона краще знає, що потрібно робити і як витратити бюджетні кошти. Партиципаторне бюджетування за правильної реалізації має низку переваг, а саме: сприяє підтримці дій влади, зростанню рівня задоволення діями органів місцевого самоврядування, підвищенню рівня поінформованості громадян, появі відчуття відповідальності за наслідки партнерства, зростанню рівня довіри мешканців до органів влади, уникненню соціальних конфліктів та можливості конструктивно вирішувати наявні проблеми. Безперечно, усе це варто того, щоб звернути увагу на цей інструмент прямої демократії. При недотриманні принципу прозорості ідея бюджету участі повністю нівелюється. Укріплюється недовіра до влади, а сам бюджет участі сприймається як чергова гра в демократію.

Ще один ризик — це копіювання досвіду інших громад без урахування місцевих особливостей. Бюджет участі не має чітких правил. Існують різні моделі. Наприклад, у місті Порту-Алегрі (Бразилія) бюджет участі базується на декількох ключових принципах: мешканці беруть участь у створенні бюджету шляхом вибору проектів на сусідських і тематичних зустрічах; рішення мешканців з юридичної точки зору не є обов'язковими, перш ніж створений мешканцями проект бюджету участі буде прийнятий, він повинен бути поданий на розгляд голови і затверджений відповідною радою. Процес впровадження партиципаторного бюджету складався з таких етапів:

— просвітницько-інформаційний;

— обговорення мешканцями нагальних проблем і створення інвестиційних пропозицій;

— розробка проекту бюджету.

В Україні переважно запроваджується Польська модель, яка передбачає, що проекти, подані громадянами, перевіряють працівники місцевої ради, які відповідальні за цей напрям.

Проекти повинні відповідати **таким критеріям**: входити до компетенції населеного пункту, а також відповідати місцевим стратегіям і програмам, мати загальнодоступний характер, бути реалізованими протягом року, відповідати бюджету в межах заявленої суми, бути реалізовані на ділянці, що є власністю міста. Якщо це приватна територія, то має бути дозвіл від приватної особи. Проект, що не відповідає вимогам, відхиляється. Відхилення проекту можна оскаржити, а ще його можна доопрацювати відповідно до зауважень працівників місцевої ради.

Важливим моментом є те, що бюджет участі не регламентується на законодавчому рівні, а лише затверджується на місцевому рівні рішеннями ради у вигляді Положення про бюджет участі. Кожна громада запроваджує його по-своєму, розробляючи власні правила і документальні форми.

Це має як плюси, так і мінуси. З одного боку, є можливість створити свій унікальний інструмент, у якому будуть максимально враховані всі місцеві особливості і який буде відповідати пріоритетам і сприяти вирішенню завдань саме вашої громади. З іншого боку, за відсутності досвіду, не маючи чітких інструкцій, можна легко наробити помилок.

На підставі досвіду, уже напрацьованого в Україні, існують загальні рекомендації, яких можна дотримуватись при запровадженні партиципаторного бюджету. Зазначимо їх:

1	Бюджет участі — це не одна з програм місцевої ради, це ключовий циклічний процес органу місцевого самоврядування громади. Примітка. Саме циклічний і повторюваний характер — одна з головних умов партиципаторного бюджетування.
2	Обов'язково повинна бути визначена чітка сума, або відсоток бюджету громади, який буде спрямований на фінансування обраних проектів. Примітка. Зазвичай це від 0,1 % до 1 % загального фонду бюджету громади. У майбутньому цей відсоток може бути збільшений.
3	Повинна бути проста і зрозуміла редакція правил, за якими здійснюється весь процес, щоб люди розуміли, що і як відбувається. Примітка. Правила не повинні бути незмінними, має бути передбачена можливість вносити зміни і корективи, якщо в ході виконання якийсь із інструментів виявився недосконалим. Єдина вимога — правила можуть коригуватись лише до початку нового циклу (до нового бюджетного періоду), а протягом усього циклу повинні залишатись незмінними.

На першому етапі дуже важливо забезпечити широку інформаційну кампанію із залученням інтернет-ресурсів і місцевих ЗМІ. Принцип партиципації повинен бути реалізований на кожному кроці процесу, у тому числі й при створенні робочої групи, яку доречно все ж таки буде сформувати на основі проведеного відкритого конкурсу. Обов'язково має бути людина, або підрозділ у раді, який буде забезпечувати комунікацію з усіма, хто цікавиться процесом і хоче отримати інформацію. Саме **староста і має стати такою людиною**.

Потрібно одразу призначити відповідальних за впро-

вадження бюджету участі, визначити, яким документом буде регламентуватись процес (положенням чи програмою), обрати модель бюджету участі і чітко прописати всі правила гри:

- які проекти будуть допускатись до конкурсу;
- чи вимагати обов'язкового співфінансування проекту, якщо так, то якої частки;
- як проходитиме голосування (в електронному вигляді чи шляхом заповнення паперових бюлетенів);
- хто може брати в ньому участь і як ідентифікуватиметься особа тощо.

Актуальне запитання



Яким чином староста має сприяти впровадженню бюджету участі у життя відповідно до повноважень, наданих йому ст. 54¹ Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»?

(Одеська обл.)



В Україні на сьогодні впровадження бюджету участі на практиці виконується переважно за досвідом Польщі. Польська модель передбачає подання проектів від мешканців громади на розгляд місцевої ради. Остання приймає та розглядає такі проекти відповідно до затвердженого рішенням ради положення про бюджет участі (громадський бюджет).

Повноваження польського старости, по суті, дуже близькі до тих, які виконує український староста. Тобто до тих, що закріплені у ст. 54¹ Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон № 280), зокрема у п. 4 цієї норми. Отже, староста **сприяє жителям** відповідного села, селища **у підготовці документів**, що подаються до органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, оскільки Закон № 280 не надає відповіді на запитання про те, яким саме чином староста має це робити, це повноваження може надавати право старості, зокрема, й брати активну участь в постійному інформуванні мешканців громади про вимоги до складання та подання проектів на розгляд конкурсної комісії, що доцільно відобразити у Положенні про старосту.

Вважаємо, що саме від роботи старости у цьому напрямку й залежить громадська активність щодо впровадження у життя бюджету участі. Мешканців громади необхідно навчити не тільки не залишатись осторонь від проблем громади, але й знаходити та виокремлювати ті, що потребують першочергового

рішення, та відображати їх у відповідних проектах, які, будучи відібраними, реалізовуватимуться упродовж бюджетного року. Інформувати мешканців громади про основні вимоги до складання та подання проектів відповідно до вимог затвердженого положення про бюджет участі можна за допомогою листівок, розповсюджених на ярмарках, ринках тощо, а також на інформаційних стендах, розміщених біля місцевої ради. За бажанням староста може проводити періодичні навчання щодо складання проектів мешканцями громади та висвітлювати їм інформацію щодо можливих способів їх візуалізації (у вигляді макетів малюнків, ескізів, графіків, презентацій тощо). Це допоможе вчасно донести до жителів громади необхідність подання проектів на конкурс, навчить нюансам складання проектів та відображення в них максимальної конкретики для громади (тобто очікуваного результату від його реалізації), яка для останньої буде вирішальною під час голосування за проект.

Зауважимо: саме таким шляхом йде польський староста, який не лише інформує мешканців громади про можливість подання проектів, пов'язаних з покращенням життя в громаді (шляхом анкетування, опитування, розповсюдження листівок), але й про умови взяття участі проектів жителів громади у конкурсі в рамках бюджету, прийнятого на відповідний рік.

Наголосимо: згідно з ч. 3 ст. 54¹ Закону № 280 староста не рідше одного разу на рік **має звітувати** про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. Тож активне надання допомоги мешканцям громади у підготовці проектів з урахуванням реалізованих проектів-переможців бюджету участі буде додатковою «оцінкою» їх корисності в очах громади.

*О. Ковшова, економіст-аналітик
Видавничого будинку «Фактор»*

Налагодження комунікації між старостою та представниками ОМС

О. Зімовін, практикуючий психолог

Відповідно до своїх повноважень староста перебуває між двома вогнями: з одного боку — органи місцевого самоврядування, а з іншого — мешканці, з одного боку — представляють інтереси жителів, допомагай їм, з іншого — виступай на засіданнях рад, комісій, внось пропозиції на розгляд виконкому та ще й забезпечуй організацію виконання їх рішень. Які психологічні засоби, прийоми, стратегії допоможуть старості налагодити комунікацію з представниками органів місцевого самоврядування, почуватися впевнено, але не самовпевнено у взаємодії з ними? Як протидіяти психологічному тиску? Як переконувати представників органів місцевого самоврядування у власній думці? Відповіді на ці запитання ви знайдете у нашій статті.



Що таке ефективна комунікація

— У! — каже перший. А має на увазі: «Ти, давай справа заходь».

— У! У! — відповідає йому другий. Має на увазі: «Домовилися, ти, тоді — зліва».

Такою була наша комунікація на зорі цивілізації. І вистачало ж! Ну, щоб мамонта забити чи там гілля для багаття нанести, може, й вистачало. Ось тільки в сучасному світі доводиться вирішувати більш складні завдання. Тут одними «У» не обійдешся.

Давайте визначимось із тим, що взагалі розуміють під комунікацією. **Комунікація** — це обмін інформацією, який здійснюється заради досягнення спільних цілей. З посилання на спільні цілі легко виводиться основний принцип власне ефективної комунікації.

Розгортання ефективної комунікації можливе тільки у тому випадку, коли її учасники керуються принципом співпраці та реалізують відповідну поведінку. Принцип співпраці передбачає, що учасник комунікації враховує не лише власні інтереси, але й інтереси інших учасників. Таким чином, названий принцип протиставлений як агресивному відстоюванню лише власної точки зору, так і жертвованню, відмові від власних інтересів заради інтересів іншого.

Прийоми встановлення контакту

Будь-яка комунікація починається з контакту, коли два або більше її учасників зустрічаються та створюють

умови для ефективного обміну повідомленнями. Від якості цього контакту, готовності іншої сторони, тобто представника того чи іншого органу місцевого самоврядування чути вас та йти вам назустріч, залежить дуже багато. Якими ж прийомами встановлення якісного контакту володіє сучасна психологія?

Увага до співрозмовника. Представляючись або відповідаючи на запитання про ваші справи, не забувайте також спитати: «А як Вас звать?»; «Як ваші справи?». Пам'ятайте про інтереси, примхи, смаки тих осіб, з якими вам доводиться спілкуватися. Іноді навіть знання про те, скільки цукру кладе у каву той чи інший член виконкому, може допомогти вам налагодити або зберегти якісні стосунки.

Невимушені розмови. Незважаючи на те, що орієнтованість на результат є найважливішою рисою ефективного старости, людей з якими ви встановлюєте контакт уперше, може налякати зосередженість на проблемі, бажання одразу перейти до справи. Тому при встановленні контакту важливо вміти підтримати сторонню тему. Це можуть бути розмови про обставини («Яка гарна картина. Звідки вона взялася?»; «Щось похолодало, погода погіршується»), або про ваші враження/думки/почуття («Ви знаєте, мене дуже вразила одна книга»).

Знаходження спільного. У слові спілкування корінь «спіл». Щоб побудувати ефективне спілкування, в якому ви будете подібатися співрозмовнику, потрібно знайти з ним щось спільне: інтереси, смаки, звички, принципи, точки зору тощо. Ви помітили, що у співрозмовника фотографія кішки в гаманці. А у вас вдома улюблений кіт. Використовуйте це не тільки як тему для розмови, але і як можливість встановити контакт.

Використання словника співрозмовника. У кожного учасника комунікації є улюблені слова або навіть висловлювання. Спілкуючись з людиною, запримітьте такі слова та використовуйте їх у власному зверненні до неї. Так, якщо співрозмовник постійно каже про оптимізацію чогось, намагаючись встановити з ним контакт, наголосіть, що ваша пропозиція призведе до оптимізації процесів.

Візуальний контакт. Здатність людини дивитись інший в очі викликає довіру. Якщо ви помітили, що співрозмовник дивився вам в очі менше однієї третьої часу розмови, то, швидше за все, він від вас щось приховує, не налаштований на контакт, на те, щоб ділитися з вами будь-якою інформацією. У той же час якщо ви відчуваєте складнощі із тим, щоб дивитись в очі, можете дивитись трохи вище очей (діловий погляд) або нижче них (соціальний погляд).

Відкриті жести. Не перехрещуйте рук, ніг, не торкайтеся голови, не стискайте руки у кулаки. Навпаки, розкрийте руки долонями вгору, розстібніть піджак, коли сядете, ноги поставте впевнено на підлогу. Відкриті жести сигналізують про те, що людина відкрита спілкуванню та зацікавлена в ньому. Поспостерігайте за дітьми. Коли вони пишаться своїми досягненнями, то відкрито показують руки, а коли відчувають провини або насторожено ставляться до ситуації, – ховають руки за спину або в кишені.

Психологічний вплив та протидія йому

Аби виконати повноваження, покладені на нього, зокрема ті, що пов'язані з представленням інтересів жителів, староста має навчитися переконувати членів

виконавчого комітету та інших представників органів місцевого самоврядування в істинності власної точки зору. Для цього він має знати основні види психологічного впливу та протидії йому, а також оволодіти окремими прийомами переконання.

Усі ми люди, усі ми живемо в суспільстві, а отже, перебуваємо у зв'язку з іншими людьми та цілими групами. Ми впливаємо одне на одного. Інколи цей вплив стає конструктивним, допомагаючи нам досягати спільних цілей, розвиватися, домовлятися, інколи — деструктивним, руйнуючи відносини, викликаючи негативні емоційні стани. Старості у його спілкуванні з представниками органів місцевого самоврядування доведеться як самому перебувати під їх впливом, так і впливати у відповідь. Як усе це відбувається?

Психологічний вплив — процес та результат зміни поведінки, почуттів, думок тощо однієї людини іншою у їх взаємодії. Усі види психологічного впливу можна розподілити на конструктивні (такі, при яких реалізується принцип співпраці), спірні та деструктивні (при яких враховуються лише інтереси того, хто здійснює вплив). До конструктивних видів впливу відносять переконання та самопросування. До спірних — навіювання, зараження, пробудження імпульсу до наслідування, формування прихильності, прохання, примушення. До деструктивних — деструктивна критика, ігнорування, маніпуляція.

Деструктивний комунікативний вплив — це такі слова чи дії складної у спілкуванні людини, що самі по собі (без наявності об'єктивної проблеми) викликають негативні емоційні стани (тривоги, роздратування, безпомічності тощо) у співрозмовника та перешкоджають установленню відносин співпраці. Усі види психологічного впливу з визначенням їх суті та способів, за допомогою яких вони розгортаються, представлено в таблиці.

Види психологічного впливу (за О. В. Сидоренко)

Вид впливу	Сутність	Засоби
Переконання	Свідомий вплив на співрозмовника з метою змінити його точку зору	— пред'явлення чітких, зрозумілих співрозмовнику аргументів; — отримання згоди на кожному кроці доказування
Самопросування	Відкритий прояв свідомості власної компетентності та кваліфікації	— демонстрація своїх можливостей; — пред'явлення дипломів, офіційних відгуків, друкованих робіт тощо; — розкриття своїх цілей; — формулювання своїх умов
Навіювання	Неаргументований вплив з метою зміни стану людини і схильності до певних дій	— авторитет; — впевненість; — чітке, спокійне мовлення; — особливості ситуації; — схильність партнера

Вид впливу	Сутність	Засоби
Зараження	Передавання свого стану іншому	— енергетика поведінки; — артистизм; — інтрига; — погляд та дотики
Пробудження імпульсу до наслідування	Здатність викликати прагнення бути подібним собі	— популярність; — демонстрація майстерності; — приклади доблесті, милосердя, служіння ідеї; — новаторство; — модна поведінка; — заклик до наслідування
Формування прихильності	Розвиток у співрозмовника позитивного ставлення до себе	— прояви власної незвичайності та привабливості; — висловлення позитивних суджень про співрозмовника; — наслідування йому; — надання послуги
Прохання	Звернення із закликом задовольнити власну потребу чи бажання	— ясні та ввічливі формулювання; — повага права на відмову
Примушення	Вимога виконувати розпорядження, підкріплена відкритими або завуальованими погрозами	— оголошення жорстко визначених термінів або способів виконання роботи без пояснень чи обґрунтувань; — накладення заборон і обмежень, що не підлягають обговоренню; — залякування можливими наслідками; — загроза покаранням, у найбільш грубих формах — фізичною розправою
Деструктивна критика	Висловлення зневажливих або образливих суджень про особистість людини та/або агресивний осуд, зневага або осміяння її вчинків	— приниження особистості; — висміювання того, що людина не може змінити: зовнішності, походження, тембру голосу; — висловлення справедливих критичних зауважень людині, що й так пригнічена невдачею
Ігнорування	Умисна неухважність по відношенню до партнера	— демонстративне пропускання слів партнера повз вуха; — невиконання обіцянок або запізнення; — мовчання і відсутній погляд у відповідь; — раптова зміна теми розмови
Маніпуляція	Приховане спонукання до переживання партнером певних станів, прийняття рішень і виконання дій, необхідних для досягнення власних цілей	— порушення особистого простору; — уповільнення або прискорення темпу розмови; — піддражнюючі висловлення; — підбиваючі висловлення; — «невинний обман», введення в оману; — перебільшена демонстрація власної слабкості; — «невинний» шантаж

Як же протистояти кожному з видів впливу конструктивно? Відповідь дає наступна таблиця. Вона визначає засоби протидії кожному з видів психологічного впливу.

Засоби протидії психологічному впливу (за О. В. Сидоренко)

Вид впливу	Конструктивна протидія	Деструктивна протидія
Переконання	Контраргументація	Ігнорування Примушення Деструктивна критика Маніпуляція

Вид впливу	Конструктивна протидія	Деструктивна протидія
Самопросування	Конструктивна критика Відмова	Деструктивна критика Ігнорування
Навіювання	Конструктивна критика Енергетична мобілізація Ухилення	Деструктивна критика Маніпуляція Примушення Ігнорування
Зараження	Конструктивна критика Енергетична мобілізація Ухилення	Деструктивна критика Маніпуляція Примушення Ігнорування
Пробудження імпульсу до наслідування	Творчість Конструктивна критика Ухилення	Деструктивна критика Ігнорування
Формування прихильності	Конструктивна критика Ухилення Енергетична мобілізація	Деструктивна критика Ігнорування
Прохання	Відмова Ухилення	Деструктивна критика Ігнорування
Примушення	Конфронтація	Деструктивна критика Маніпуляція Примушення у відповідь Ігнорування
Деструктивна критика	Психологічна самооборона Ухилення	Деструктивна критика у відповідь Маніпуляція Примушення Ігнорування
Ігнорування	Психологічна самооборона Творчість	Ігнорування у відповідь Маніпуляція
Маніпуляція	Конструктивна критика Конфронтація	Зустрічна маніпуляція Деструктивна критика

Розглянемо суть кожного із способів конструктивної протидії впливу.

1. Конtrarгументація — аргументована відповідь на спробу переконання, що спростовує або оскаржує доводи співрозмовника. Використовувати конtrarгументацію — означає заpastися системою чітких аргументів і викласти їх співрозмовнику відверто. Тільки-но ви розумієте, що вас намагаються переконати в чомусь, спираючись на факти, ви можете переконати його, спираючись на сильніші факти. «Давайте не проводити ремонт асфальту на головній вулиці села цього року, адже на це йде багато ресурсів!» — намагається переконати вас співрозмовник. «Давайте, проводити, адже це питання безпеки руху та ще й іміджу села», — конструктивно конtrarгументуєте ви. А ось якби ви у відповідь на слова співбесідника демонстративно позіхнули, пригрозили втратою вашої прихильності, почали критикувати нездатність зрозуміти елементарні речі або, навпаки, спробували підбурити його маніпулятивно («Ви що ж, не можете навіть і асфальт покласти, добродію?»), швидше за все, ваше спілкування стало б деструктивним, складним і неприємним.

2. Конструктивна критика — підкріплене фактами обговорення цілей, засобів або дій співрозмовника і обґрунтування їх невідповідності цілям, умовам і вимогам. Конструктивна критика — дуже важливий спосіб протистояння впливу. Вона допомагає нам і призупинити людину, зайняту нереалістичним самопросуванням («Зачекайте, ви кажете, що вам як педагогу видніше, але у вас же немає педагогічної освіти!»), і не піддатися навіюванню («Чому це я вже готовий прийняти рішення на його користь? Він зараз зі мною так тихо, спокійно розмовляв, був авторитетний і впевнений у собі. Не піддаватимуся, подумаю ще»), і зараженню («Звідки в мене ця емоція?»), і формуванню прихильності («Чому я раптом так добре ставлюся до цієї людини? Вона ж погано працює»). Загалом, здорова критичність дуже допомагає в ситуації складного спілкування. І уявимо, що у відповідь на хвастощі іншого ви б відповіли деструктивною критикою («Розпустив тут хвіст як павич!»). Спілкування явно стало б іще важчим.

3. Енергетична мобілізація — опір спробам вселити або передати певний стан, відношення, намір або спосіб дій. Коли ви розумієте, що вам намагаються щось нав'язати,

ти, коли виникають якісь не ті емоції, нагадайте собі про те, що у вас є сили протистояти, що ви можете чинити опір. Стисніть кулаки, відчуйте себе впевненіше.

4. Творчість — створення нового, що нехтує впливом зразка, прикладу або моди чи долає його. Будь-який маніпулятор або інший деструктивний співрозмовник у спробі вплинути на вас спиратиметься на ті відомості про вас, які він зміг зібрати, на той образ, який склався у вашій голові. Просто поведіться у спосіб, відмінний від цього образу, несподівано, і вплив не відбудеться. Вас ігнорують? Поплескайте в долоні або дмухніть людині в обличчя. Вам захотілося бути на когось схожим? Знайдіть щось унікальне в собі. Не наслідуйте того, хто прийшов до вас, навіть якщо він дуже великий. Маніпулятор вимагає від вас чогось прямо зараз, знаючи, що ви людина слова і дуже обов'язкові, і оперативні, скажіть, що зараз ви не в настрої підписувати його папери.

5. Ухилення — прагнення уникати будь-яких форм взаємодії зі співрозмовником, у тому числі випадкових особистих зустрічей і зіткнень. Психологи часто говорять про ухилення зневажливо. Мовляв, немає такої проблеми, яку не можна було б вирішити, поговоривши. Насправді зрозуміло, що це не так. Інколи співрозмовник настільки деструктивний, що краще з ним узагалі не зустрічатися. Так, Далай Ламу одного дня запитали, чи не боїться він ходити один без охорони, адже на нього можуть напасти розбійники. Він відповів, що не боїться, оскільки він та розбійники існують на різних рівнях реальності і навіть якщо вони фізично йтимуть поруч, то просто не помітять його. Ухилення дозволяє нам не зустрічатися з суггесторами (тими, хто здійснює вплив), не спілкуватися з тими, хто давить авторитетом або намагається щосили викликати симпатію, дозволяє не слухати критику, що нас руйнує, настільки вона неприємна. Загалом, зрозуміло, що спосіб — робочий, радикальний і ефективний. Інша розмова — зрозуміло, що якщо я відхилився від контакту, то й налагодити комунікацію з цією людиною не вийде. А раптом вона мені потрібна?

6. Психологічна самооборона — застосування мовних формул і інтонаційних засобів, що дозволяють зберегти присутність духу і виграти час для обмірковування подальших кроків в ситуації деструктивної критики, маніпуляції або примушення. «Мені потрібно подумати», «Я не хочу зараз приймати остаточне рішення», «З цим питанням я зачекаю», — ось хороші слова для психологічної самооборони. Дійсно, будь-який складний співрозмовник вас квапитиме, вимагатиме вирішити все негайно. Ось тільки робити цього ні в якому разі не можна! Беріть паузу, переносьте зустріч, відкладайте. Це хороший спосіб не робити нічого такого, про що довелося б потім пошкодувати.

7. Конфронтація — відкрите і послідовне протиставлення своєї позиції і своїх вимог. Інколи потрібно

бути готовим посперечатися, зазначити, що ви не згодні із співбесідником у цьому питанні і ніколи не погодитеся. Цей спосіб вимагає деякої впевненості в собі, але він незамінний у тих ситуаціях, коли вас намагаються змусити зробити щось, погрожуючи вам, або маніпулюють, щоб усе одно досягти бажаного. Відверте розкриття своєї позиції та позиції співрозмовника, які протиставляються одна одній, приголомшує як нападаючого на вас тирана, який намагається погрожувати та залякувати, так і ласкавого та грайливого маніпулятора.

8. Відмова — висловлення своєї незгоди виконати прохання. Казати «ні» — один з найважливіших навиків сучасної людини. Визнайте своє право не тільки не могли виконати чиясь прохання, а й не бажати робити це. Урахуйте: ви можете просто не хотіти і часто цього достатньо. Кожен з нас має право на «ні». Тим більше якщо прохання побудоване маніпулятивно, з посипанням голови того, хто просить, попелом або, навпаки, з виставлянням своєї значущості через самопросування. Згадується один завідувач, не говоритимемо чого, який, коли йому було щось потрібно від іншої людини, не його підлеглого, після прохання додавав: «Адже це Я вас прошу!» з акцентом на слово «Я», звичайно ж. Такій людині можна тільки твердо відповісти «ні». Інакше його прохання не закінчатися ніколи і будуть тільки зростати.

Отже, спілкуючись із представниками органів місцевого самоврядування, слід бути орієнтованим на співпрацю та відкритість, проте готовим до психологічного впливу, тиску... Визначте, в який спосіб співрозмовник тисне на вас, та використовуйте відповідну конструктивну стратегію протидії.

Водночас найбільш корисною стратегією у спілкуванні старости з представниками органів місцевого самоврядування буде переконання. Так він зможе представити та відстояти інтереси жителів. Що таке переконання, які чинники забезпечують його ефективність та як його здійснити якісно? Читайте далі.

Що впливає на ефективність переконання

На відміну від навіювання, примушення чи маніпуляції, переконання передбачає, що ви звертаєтесь до раціонального мислення співрозмовника. Ви хочете, щоб він сам зрозумів, що ваша думка правильна, щоб він розділив її з вами, а не просто погодився через те, що йому страшно, незручно, ніяково ну або щоб ви відстали. На відміну від перелічених вище форм впливу, переконання передбачає опору на докази, аргументи, логічне обґрунтування, пояснення причин тощо. Хоча зрозуміло, що й воно невіддільне від емоцій і піддається дії багатьох факторів. Серед них відомий соціальний психолог Д. Майерс називає:

особливості того, хто переконує, того, що він говорить, як він це говорить, ну і, звичайно, найважливіше — кому. Давайте пройдемося по всіх цих пунктах, а потім детально зупинимося на способах переконання.

Хто говорить. Хто така переконлива людина? Пригадайте досвід спілкування з такими особами. Часто на це запитання відповідають: переконливий — це авторитет у тій сфері, про яку він говорить. Ця формула працює, звичайно, але копати краще глибше. Насправді, ми схильні прислухатися до думки іншого та ще і змінювати власну тільки в тому випадку, якщо ми цій людині довіряємо. Саме тут криється та сама психологічна складність, коли люди більше вірять думці своєї мами з фінансових питань, що більшою мірою сформована телевизором або ще чимось, ніж експерту в цій галузі.

Отже, якщо ви розмовляєте з людиною, яка вам довіряє, то, звичайно, отримуєте можливість переконати її. Але якщо вона вам іще не довіряє? Як заслужити довіру? **Перший шлях** — найпростіший — починайте розмову чи виступ з тих думок, з якими слухачі згодні. І тільки коли ви відчуєте, що вони вірять вам, переходьте до тієї частини повідомлення, яка відрізняється від їх точки зору. Чому так? Та просто тому, що люди схильні міряти нову інформацію своїм старим досвідом. А якщо ця інформація його спростовує — що ж, тим гірше для інформації... Але якщо ви своїми словами підтверджуєте те, що самі слухачі вже думали чи відчували на собі, то стаєте ближчими та завойовуєте довіру.

Другий шлях — уже був озвучений — важливо здатися або бути представленим фахівцем у тій чи іншій сфері. Як здаватися авторитетом? Використовуйте професійну лексику, посилайтеся на джерела, спирайтеся на факти.

Останній **третій шлях** — один з найважливіших у переконанні.

Щиро вірте самі в те, що говорите. Так, для того щоб переконати іншого в істинності своїх слів, щоб він зробив потрібні вам речі, необхідно навчитися говорити впевнено, без тіні сумніву, з абсолютною вірою у свої слова. Адже саме так діяли всі успішні оратори — і в результаті вели цілі народи куди завгодно, присипляючи чи навпаки заряджаючи їх силою свого слова задля дій, які ці люди навряд чи зробили, якщо б не вірили своєму вождеві.

Є й інші ефективні способи бути переконливим, викликаючи довіру співрозмовника. Один з них — дещо парадоксальний: якщо хочеш когось у чомусь переконати, то не варто показувати йому цього. Як виявилось, люди схильні більше довіряти нам тоді, коли вони вважають, що ми просто ділимося своєю думкою, а не намагаємося нав'язати її.

Ще один факт — ми довіряємо тим, хто схожий на нас самих. Щоб завойовувати довіру, потрібно знайти якісь точки дотику, спільні інтереси, продемонструвати, що ви розділяєте ті самі цінності та переконання, прагнете до

того ж самого, що й ваш співрозмовник. Але тільки цим справа не обмежується! Для того щоб бути переконливим, можна підлаштуватися під співрозмовника і на суто технічному рівні. Говоріть у тому самому темпі, з тією ж гучністю і з тими ж інтонаціями, що й він. Головне — не передражнювати, а саме уловлювати ключові особливості. Використовуйте ті ж слова, що й ваш співрозмовник. Адже руйнівною для стосунків може стати ситуація, коли дружина говорить, що потрібно купити «кучеряві цвяхи», а чоловік починає кричати, що це називається «шурупами». Той із них, хто перший почне говорити мовою іншого, і стане переконливішим співрозмовником.

І насамкінець іще одна таємниця переконання — люди схильні більше довіряти тим, хто говорить швидко. По-перше, такі оратори справляють враження упевнених і знаючих, адже їм не доводиться підшукувати думки та підбирати слова. По-друге, швидка мова не дає слухачам засумніватися у словах співрозмовника і знайти контраргументи.

Хто слухає. А тепер поговоримо про товариша на тому березі. Тобто про вашого слухача, якого ви вирішили в чомусь переконати, адже його особливості теж впливають на цей процес.

Важливий фактор — його самооцінка. Одразу зізнаємося — найлегше переконати, та і просто спілкуватися, з людиною, самооцінка якої середня або адекватна. Здавалося б: такі співрозмовники найстабільніші, найреалістичніші — як же це вони піддаються переконанню? Так ми з вами і назвали всі їх плюси. Вони хоча б уважно поставляться до ваших слів, до фактів. Людині із завищеною самооцінкою ані ви, ані ваші слова не цікаві, адже вона зайнята одним об'єктом — собою. Як чудово писав Ю. Тувім: «Любить себе, відповідає собі взаємністю і суперників у цій любові не має». Звичайно, і на такого співрозмовника можна вплинути, але тільки відштовхнувшись від основного його інтересу — від нього самого. А що ж у того, хто має занижену самооцінку? Він не впевнений у собі, а отже, і у світі, в усьому шукає підступ. Тож навіть коли ви пропонуєте йому щось корисне для нього самого, він усе одно тривожитиметься, що нічого не вийде, а стане тільки гірше. Як переконати його? Почати малювати яскраві замки? Пояснювати, як усе буде дивовижно та чудово? Ні! Важливо якраз намітити можливі ризики, показавши, що немає в них нічого такого жахливого і катастрофічного. Тобто якщо навіть усе піде шкереберть і настане найгірший варіант, він не такий уже поганий.

Ще одна важлива особливість слухача — його актуальний емоційний стан. Тобто як він почувається безпосередньо в момент розмови. Вважається, що чим інтенсивніші емоції переживає людина, тим легше її переконати. Це може бути сильне збудження, схвильованість, тривожність чи нервозність. Пригадайте сво-

їх знайомих, які опинилися в подібному стані. Як вони готові прислухатися до будь-якої однозначної поради, що дозволить їм позбавитися напруження. Або уявіть начальника, в якого тільки-но народилася дитина. Адаже це найкращий момент, щоб попросити про щось!

Водночас є й інша емоційна закономірність — переконанню сприяє гарний настрій. Отже, якщо хочете когось у чомусь переконати, дочекайтеся того моменту, коли ваш співрозмовник або сильно непокоїтиметься, або буде в хорошому настрої.

Що і як говорити. Часто можна почути розхожу фразу: важливіше не те, що кажуть, а те, як це кажуть. Як і будь-яке інше категоричне твердження, вона істинна тільки наполовину. Звичайно, потрібно продумати, як подати інформацію, але і про неї саму не варто забувати. Підбирайте цікаві факти, сильні аргументи, точні відомості.

Коли ми ставимо це запитання (як говорити?), то перше, з чим стикаємося, — що важливіше: логіка повідомлення чи емоційність? Усе залежить від слухача. Якщо ви збираєтеся переконати людину раціональну, сухо, практичну, то найголовніше, щоб ваші аргументи були настільки логічні, щоб із ними просто неможливо було не погодитися. Звертайтеся до розуму такої людини. А ось якщо ви маєте справу з людиною емоційною, пристрасною — звертайтеся до її серця, емоцій, почуттів.

Універсальним мотиватором, спонукачем, який дозволяє нам переконати іншу людину, є страх. Не йдеться, звісно, про інформаційний терор, який настільки популярний у сучасних ЗМІ. Ви просто визначаєте коло можливих неприємних наслідків. І при цьому одразу ж пропонуєте способи вирішення цієї проблеми. Так ваші слова звучатимуть переконливо і матимуть вагу. Наприклад, можна сказати співрозмовнику: «Мені необхідно обговорити з вами одне питання якнайшвидше». Правда, звучить непереконливо? А ось якщо ви звернетесь до мотиву, до проблеми, вийде набагато краще: «Через відкладання цього питання мешканці не можуть спати спокійно, це їх дуже бентежить, заважає їх повсякденному життю. Давайте обговоримо його якнайшвидше». Бачите, в цього повідомлення зовсім інший переконливий потенціал.

Ще один важливий (але й дуже простий та дієвий) прийом — потрібно не тільки говорити в упевненій манері, а й використовувати певні слова — слова впевненості. «Я переконаний у тому, що...», «Я впевнений у тому, що...», «Я вважаю, що...» та інші такі фрази переконують співрозмовника значно сильніше, ніж: «Мені здається», «Ну, я сумніваюся», «Ми можемо вчинити так, а можемо так». Як показав психологічний експеримент, в якому випробовувані грали ролі присяжних, що переконували один одного у правильності того чи іншого вердикту, переконливішими виявилися ті, хто використовував слова впевненості. При цьому слухачі не помічають цього, не усвідомлюють, чому вони переконуються, — усе від-

бувається несвідомо. Використовуючи слова впевненості, важливо враховувати таку стратегію. Коли ви тільки починаєте переконувати, коли людина ще не згодна з вами, використовуйте більше таких слів. У міру того, як вона переконується, починає погоджуватися з вами, переконливий тиск потрібно зменшити.

Чого ні в якому разі не можна говорити тому, кого ви переконуєте? Того, що його точка зору помилкова. Не говоріть співрозмовнику, що він не правий. Це означає, що не можна безпосередньо, відверто доводити щось іншому, на зразок: «Ви не маєте рації... Потрібно робити так». Адаже, по суті, в цій ситуації ви оголюєте своє прагнення переконати, а як ви пам'ятаєте, робити це небажано.

Отже, ми підібралися до найсмачнішого — методів і технік переконання.

Як переконувати

Люди люблять свою свободу, вони прагнуть мати право на власну думку. Звичайно, часто ця свобода просто ілюзія, яку легко використовувати у своїх цілях. Метод переконання, що спирається на це положення, називається «вибір без вибору».

Вибір без вибору. Щоб переконати людину зробити так, як вам потрібно, важливо продемонструвати їй, що вона може обирати, надати їй варіанти. Ось тільки або ці варіанти можуть бути неістотними, або один з них маркується заздалегідь як невдалий. Цікавий приклад першої тактики наводить уже згадуваний нами Д. Майерс. Мама говорить дитині: «Час митися. Приймеш ванну чи станеш під душ?». Вибір начебто є, але в результаті дитина робить саме те, що потрібно матері. Найцікавіше, що подібне працює не тільки з дітьми, а й із цілком зрілими і навіть критично налаштованими дорослими. Наприклад, староста пропонує той чи інший рядок витрат у бюджет, може сказати: «Ми виділимо на це 10 чи 15 тис. грн.?». Таким чином він зміщує увагу з обговорення самої необхідності витрат на визначення їх суми.

Друга стратегія давно взята на озброєння рекламниками та політичними партіями. Даються два варіанти, але один з них малюється темними барвами. Наприклад: «Ви хочете стояти в черзі три години? Хочете вдихати заповнене повітря? Заповнювати всі формуляри? Чи ви довірите це фахівцям?». Зрозуміло, що останній варіант здається людині кращим.

Наступний метод — метод послідовності.

Метод послідовності. Люди бояться протиріч у власних словах і переконаннях. Люди бояться виглядати безглуздо. Тому якщо вже вони з якимсь твердженням або якоюсь думкою погодилися, то з усім, що так чи інакше впливає з цього, вони також схильні погоджуватися. Так, і це теж добре використовується в повсякденній психології, наприклад, коли продавець намагається «втю-

хати» вам якийсь непотрібний товар. Щоб переконати співрозмовника в чомусь, вам потрібно тільки добитися від нього згоди з будь-якими вашими словами. Ви можете почати здалека, ставлячи йому запитання, на які він відповідатиме «Так!», і поступово підводити його до найголовнішого для вас запитання. Знаючі люди можуть зауважити, що це розвиток того самого сократівського діалогу, за допомогою якого великий філософ народжував істину в головах своїх слухачів.

Торговці стверджують, що якщо ви доб'єтесь від співрозмовника трьох «Так!», тобто він позитивно відповість на три ваші запитання, то й на четверте він скаже вам «Так!». Ми не беремося стверджувати, що це працює з такою математичною точністю — усе залежить від якості запитань і від інших нюансів, але в цілому, досягаючи згоди хоч з якоюсь вашою думкою, ви збільшуєте імовірність того, що співрозмовник погодиться й з усіма іншими.

Пошук протиріч. Якщо перші два методи можна розглядати як дещо маніпулятивні (хоча це і не знижує їх дієвості, адже головне — які наміри того, хто переконує), то метод пошуку протиріч належить до більш раціональних технік. Тут усе дуже просто. Уважно слухаючи співрозмовника, відзначаючи його аргументи, необхідно виявити в них внутрішнє протиріччя. Якщо, наприклад, він стверджує, що всі люди рівні, але при цьому зазначає, що є такі, які вимагають особливого ставлення, то він сам собі суперечить. Це протиріччя і стане тією мішенню, в яку потрібно бити! Тобто представляйте свої контраргументи до самого цього протиріччя, використовуйте його, щоб зруйнувати систему аргументів співрозмовника.

Будьте пильні! Люди часто суперечать самі собі. Так, бояться суперечити, так, соромляться виглядати нелогічними... мабуть від страху і помиляються. Люди сповнені загадок та парадоксів!

Метод «шматків». Цей підхід так само, як і попередній, спирається на аналіз аргументів співрозмовника, тобто на пошук проломів у його системі захисту. Для цього розділіть всі твердження того, кого переконуєте, на сильні, середні та слабкі. Сильні аргументи — безперечні, точні, істинні. Середні — спірні, напевно невідомо, істинні вони чи ні. І, нарешті, вишня нашого торта — аргументи слабкі — нічим не обґрунтовані, помилкові, непереконливі, неоднозначні. По яких аргументах ми цілимо в цьому випадку? Ну звичайно, по останніх. Почати потрібно саме з них. Потім можна спростовувати і спірні.

З цих міркувань народжується і наступний технічний прийом.

Ігнорування аргументу. Що робити, якщо співрозмовник навів сильний, неспростовний факт? Якщо ми хочемо переконати його, то залишається одне — цей неспростовний факт ігнорувати, тобто поводитися так,

ніби й не було його на білому світі. Зверніть увагу: ігнорувати аргумент не означає забути про нього. Не звертаючи уваги на нього в розмові, відводячи цю розмову до інших фактів, ви виграєте час і обдумуєте, як спростувати сильний аргумент. Адже рано чи пізно співрозмовник може до нього повернутися.

Акцентування. Цей прийом іде рука в руку з попереднім. Тут ми обираємо ті факти, які нам подобаються, не тому, що вони красиво сформульовані, а тому, що узгоджуються з нашою точкою зору, і виділяємо саме їх. При цьому завжди можна додати: «Ви ж самі говорили, що...». І співрозмовник змушений погодитися. Ті ж факти, які нам не підходять, заважають нашому пазлу скластися, ми, вже опанувавши метод ігнорування, просто відкидаємо. Уміння випнути ті положення, з якими співрозмовники погоджуються, приховавши розбіжності, є основою дипломатичності особистості. Зосередьтесь на тих твердженнях, за якими ви згодні із співрозмовником.

Метод «Так, але...». На завершення ми приберегли для вас щось цікаве. Метод «Так, але...» робить того, хто володіє ним досконало, майже непереможним воїном словесних баталій. Коли співрозмовник повідомляє вам дійсно щось варте, наводить переконливі аргументи, з ним потрібно спочатку погодитися, а потім представити недоліки його точки зору або переваги вашої власної. Так ви знижуєте напругу боротьби, не заперечуючи твердження безпосередньо, але при цьому все одно переконуєте співрозмовника. Наприклад, хтось говорить вам: «Це дуже дорого, ми не можемо собі цього дозволити!». Що відповісти? «Дорого, звичайно...» — погоджуємося, «... але ж це найнадійніший продукт» — наводиться контраргумент.

Магічна сила цього методу полягає якраз у тому, що ми психологічно приєднуємося до співрозмовника, погоджуємося з ним, що, звичайно ж, розслабляє його.

Якщо вам попався особливо примхливий співрозмовник, який ніяк не розслабляється, то можна підсилити багаторазово хвалений нами метод. Потрібно не просто погодитися з аргументом співрозмовника, а й навести аргументи на його підтримку: «Дорого? Ну звичайно, дорого! І грошей у нас у бюджеті зараз немає. І час такий неспокійний. І чим віддавати потім? Не молоком же... (тяжко зітхаємо) Але ж це найнадійніший продукт!». Приклад дещо абстрактний та й з гумором, але суть зрозуміла. Ще один варіант — дати позитивну оцінку аргументу співрозмовника: «Це ви зараз дуже точно сказали, але...». Адже це теж психологічне підлаштування. Головне, щоб такий комплімент був правдивим, приємним для співрозмовника і не оголювався у грубі лестощі.

На цьому все! Нехай ваша комунікація з представниками органів місцевого самоврядування буде якісною, приємною і сприяє втіленню цікавих ідей та реалізації корисних проектів.

Наповнення бюджету: роль старости

О. Ковшова, економіст-аналітик Видавничого будинку «Фактор»

Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, про що зазначає ст. 14¹ Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»¹. До чого ми ведемо? А до того, що старосту обирають жителі села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, і саме він стоїть на захисті їх інтересів. Як посадову особу місцевого самоврядування виконавчий комітет може уповноважити старосту складати протоколи про адміністративні порушення. За практикою, старости не в захваті від такого повноваження та не поспішають виконувати покладені на них обов'язки. Але насправді адміністративні стягнення, які сплачують фізичні та юридичні особи на підставі постанови по справі про адміністративне правопорушення, належать до неподаткових доходів місцевих бюджетів. Й це не лише надходження до місцевої скарбнички, але й дієвий інструмент впливу на поведінку юридичних та фізичних осіб.

Штраф як джерело доходу

Доходи місцевих бюджетів формуються з різних джерел, які визначає Бюджетний кодекс України². Суть формування цих різних джерел **умовно** можна поділити на податкові та неподаткові надходження³ від підприємств усіх форм власності та від населення (тобто фізичних осіб). У результаті усі отримані доходи об'єднуються у фінансові ресурси та зосереджу-

ються в місцевому бюджеті й витрачаються згідно з вимогами БК.

Безперечно, більша частина надходжень до місцевого бюджету — це податкові надходження. Та не треба забувати й про неподаткові надходження, якими є адміністративні стягнення у вигляді адміністративного штрафу.

Нагадаємо, **неподаткові надходження** визначає ст. 9 БК. До них належать:

1	доходи від власності та підприємницької діяльності
2	адміністративні збори та платежі , доходи від некомерційної господарської діяльності
3	інші неподаткові надходження

Надходження від адміністративних штрафів, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями, **зараховують до складу доходів загального фонду** бюджетів міст респуб-

ліканського АР Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Це прямо передбачено п. 38 ч. 1 ст. 64 БК.

Довідка

Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених Кодексом України про адміністративні правопорушення⁴ та іншими законами України. Відповідне визначення терміна «штраф» можна знайти у ст. 27 вказаного Кодексу.

¹ Далі за текстом — Закон № 280.

² Далі за текстом — БК.

³ Класифікація доходів бюджету чітко визначена ст. 9 БК.

⁴ Далі за текстом — КПАП.

За які штрафи може відповідати староста?

Перелік адміністративних правопорушень, за які особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності, визначено КпАП. На думку редакції, не доцільно уповноважувати старосту на складання протоколів за усіма можливими відповідно до ст. 255 КпАП адміністративними правопорушеннями.

Доцільно визначити досить вузьке коло статей КпАП, за якими староста буде мати право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Обирати їх, звісно, треба виходячи з особливостей своєї громади. Це забезпечить більш уважне відношення старости до покладеного на нього повноваження, а відтак, і гарантує місцевому бюджету стабільне джерело надходжень від адмінштрафів за чітко визначе-

ний перелік адміністративних правопорушень. Чому це важливо?

Окрім повноважень зі складання протоколів про адміністративні правопорушення, староста може виконувати й інші повноваження (коло яких може бути занадто широким), визначені затвердженим радою Положенням про старосту. Тож у процесі роботи фізично знайти та зафіксувати адміністративні правопорушення староста не зможе, і його повноваження щодо адмінштрафів так і залишаться лише на папері. Відтак, і про додаткові надходження до місцевого бюджету говорити не доведеться.

На складання протоколів, про які адмінпорушення доцільно уповноважувати саме старосту? Звичайно, чіткого переліку таких правопорушень немає та навряд чи хтось його дасть. Але, враховуючи повноваження старости, визначені ст. 54¹ Закону № 280, можна окреслити більш-менш їх чітке коло. Давайте розглянемо найголовніші.

Староста, зокрема:

<p>бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням</p>	<p>з огляду на це повноваження, старості можна доручити організацію виконання чітко визначеного переліку рішень чи розпоряджень, виконання яких він має постійно контролювати та за невиконання яких дійсно передбачається адмінштраф. Наприклад, якщо рада своїм рішенням затвердила:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Правила утримання домашніх собак та котів, старосту можна уповноважити й на складання протоколів про адміністративні правопорушення з цих питань за ст. 154 КпАП «Порушення правил тримання собак та котів»; — Правила торгівлі на ринках, старосту можна уповноважити й на складання протоколів про адміністративні правопорушення з цих питань за ст. 159 КпАП «Порушення правил торгівлі на ринках»
<p>бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати</p>	<p>повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері благоустрою можна знайти у ч. 2 ст. 10 Закону України від 06.09.05 р. № 2807-IV «Про благоустрій населених пунктів». Процедурні моменти участі старости у здійсненні контролю за станом благоустрою населеного пункту бажано прописати у Регламенті виконавчого комітету. Це логічно, якщо староста буде здійснювати контроль за станом благоустрою села чи селища, то доречно уповноважити його й на складання протоколів про адміністративні правопорушення з питань благоустрою (тобто за ст. 152 КпАП «Порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів»). Додамо, що це може бути як щотижневий, так і щомісячний контроль</p>

Ми навели приклад лише деяких статей КпАП, які передбачають правопорушення, про вчинення яких староста може бути уповноважений на складання протоколів. Для того щоб орієнтуватись, за якими ще статтями вас (як старост) може бути уповноважено на складання

протоколів, рекомендуємо уважно ознайомитись з ч. 2 ст. 255 КпАП. Саме в ній наведено їх повний перелік. У наступних номерах нашого видання для спрощення вашої роботи ми надрукуємо форму протоколу про адмінпорушення.

Службові кримінальні порушення: що слід знати та чого уникати

А. Сербіна, аналітик Видавничого будинку «Фактор», адвокат

Розділ 17 Кримінального кодексу України¹ містить цілу низку кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. З огляду на те, що староста є посадовою особою органу місцевого самоврядування², суттю теоретично він може стати суб'єктом таких злочинів. Свого «ворога» слід знати в обличчя.

Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та ОМС, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Ці конституційні приписи поширюються на всіх без винятку службових осіб, незалежно від того, чи є вони представниками законодавчої, виконавчої або судової гілок влади, виконують свої службові обов'язки в державному апараті, в ОМС або об'єднаннях громадян, здійснюють службову діяльність у юридичних особах публічного чи приватного права.

Не будь-яка службова особа може стати суб'єктом (тобто виконавцем) службових злочинів, а лише та, яка постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснює функції представників місцевого самоврядування, а також обіймає постійно чи тимчасово в ОМС посади, **пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій**.

До представників місцевого самоврядування належать особи, які перебувають на службі в ОМС, діють від їх імені (за їх дорученням) і у межах своєї компетенції здійснюють (реалізують) функції цих органів. З огляду на зазначене, староста (як і в. о. старости) як представник ОМС підпадає під ознаки службової особи в рамках КК.

Безпосереднім об'єктом злочинів, зазначених у розділі 17 КК, є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державного влади, місцевого самоврядування, в окремих юридичних особах публічного чи приватного права, а також суспільні відносини, які забезпечують нормальне здійснення тих конкретних видів професійної діяльності, які пов'язані з наданням публічних послуг.

Пропоную ознайомитись із конкретними складами злочинів, суб'єктом яких може стати староста під час виконання своїх службових обов'язків.

Зловживання владою або службовим становищем

Статтю 364 КК встановлено кримінальну відповідальність за зловживання владою або службовим становищем.

Зловживання владою або службовим становищем — умисне, з метою одержання будь-якої **неправомірної вигоди** для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

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

Конкретні форми службового зловживання можуть бути різними і залежать від сфері діяльності службової особи, характеру, змісту і обсягу наданих їй повноважень. До службового зловживання можна віднести, зокрема, такі діяння, як неправомірне сприяння фізичним чи юридичним особам у здійсненні господарської діяльності; нецільове використання фінансових коштів, службових приміщень, обладнання, транспорту; незаконна передача комерційним організаціям фінансів та кредитів, призначених для загальнодержавних цілей; потурання злочинам та їх приховування тощо. У всіх цих випадках протиправне діяння службової особи може бути кваліфіковане за ст. 364 КК лише за умови, якщо відповідальність за його вчинення не передбачена іншими — спеціальними нормами КК, які встановлюють відповідальність за спеціальні види службових зловживань.

¹ Далі за текстом — КК.

² Далі за текстом — ОМС.

Службове зловживання належить до злочинів із матеріальним складом і за ч. 1 ст. 364 КК визнається закінченим **із моменту заподіяння істотної**

шкоди правам, свободам та інтересам фізичних чи юридичних осіб або державним чи громадським інтересам.

Довідка

Істотною шкодою вважається така шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян³.

Відсутність таких наслідків має оцінюватися за спрямованістю умислу винного і може свідчити про наявність або незакінченого злочину, або дисциплінарного

проступку.

Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони службового зловживання є **МОТИВ**:

1	корисливі мотиви
2	інші особисті інтереси
3	інтереси третіх осіб

Корисливі мотиви полягають у прагненні особи шляхом зловживання своїм службовим становищем одержати матеріальні блага для себе чи інших осіб, одержати або зберегти певні майнові права, уникнути матеріальних витрат, досягти іншої матеріальної вигоди.

Інші особисті інтереси виявляються у прагненні шляхом використання службового становища здобути різноманітні вигоди нематеріального характеру (одержати нагороду, уникнути відповідальності за недоліки в роботі тощо). Особисті інтереси можуть бути обумовлені такими спонуканнями, як кар'єризм, протекціонізм, помста, заздрість, пихатість тощо.

Інтереси третіх осіб можуть мати як матеріальний, так і нематеріальний характер і полягати, наприклад, у прагненні догодити начальству, надати переваги, пільги та привілеї або звільнити від обов'язків родичів, членів сім'ї, знайомих та інших осіб. Третіми особами, в інтересах яких особа зловживає своїм службовим становищем, можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

При кваліфікації діяння за ст. 364 КК **достатньо встановити наявність** у поведінці службової особи

хоча б одного із зазначених мотивів. Можливе і поєднання різних мотивів при вчиненні цього злочину. Відсутність зазначених мотивів виключає кваліфікацію вчиненого за ст. 364 КК і свідчить лише про наявність адміністративного чи дисциплінарного проступку, а в окремих випадках — **службової недбалості**.

Якщо службове зловживання, яке вчинене з корисливих мотивів, не тільки спричинило наслідки, зазначені в ст. 364 КК, а й призвело до незаконного збагачення суб'єкта, тобто було способом одержання службовою особою неправомірної вигоди чи способом її передачі близьким родичам, вчинене кваліфікується додатково і за іншими статтями КК.

Мірою покарання за ч. 1 ст. 264 КК може бути: арешт на строк до шести місяців або обмеження волі на строк до трьох років, або позбавлення волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, із штрафом від 250 до 750 нмдг.

За ч. 2 ст. 364 КК карається службове зловживання, яке спричинило тяжкі наслідки.

Довідка

Тяжкими наслідками вважаються такі наслідки, які у двісті п'ятдесят і більше разів перевищують нмдг.

Покаранням за службове зловживання, яке спричинило тяжкі наслідки, є: позбавлення волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі штрафом від 500 до 1000 нмдг.

Службове підроблення

Наступним видом злочину у сфері службової діяльності, суб'єктом якого може стати староста, є **службове підроблення**, тобто:

³ Далі за текстом — нмдг.

1	складання службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів
2	видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів
3	внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей
4	інше підроблення офіційних документів

Складання неправдивих документів — це повне виготовлення документа, що містить інформацію, яка повністю або частково не відповідає дійсності. При цьому форма та реквізити документа відповідають необхідним вимогам.

Видача неправдивих документів означає надання (передачу) його фізичним або юридичним особам або випуск для використання такого документа, зміст якого повністю або частково не відповідає дійсності і який був складений або службовою особою, яка його видала, або іншою службовою особою. Видача неправдивого документа є і в тому випадку, якщо документ був складений приватною особою, але потім був посвідчений службовою особою і виданий нею фізичним чи юридичним особам від імені тієї організації, яку представляє службова особа, що видала цей документ.

Внесення до документів неправдивих відомостей означає внесення (включення) до дійсного (справжньо-

го) офіційного документа, який зберігає належну форму та необхідні реквізити, інформації, яка повністю або частково не відповідає дійсності.

Інше підроблення документів передбачає повну або часткову зміну змісту документа чи його форми або реквізитів, проте не за рахунок внесення до нього неправдивих відомостей, а шляхом їх виправлень, підчищень, дописок, витравлювань, зміни букв чи цифр тощо. Інше підроблення документів є своєрідним антиподом внесення до документа неправдивих відомостей, бо неправдиві відомості у цьому випадку до документа не вносяться, а виправляються або знищуються такі, вже наявні у документі відомості, що відповідають дійсності.

Предметом злочину, передбаченого ст. 366 КК, є **офіційний документ**.

Офіційним визнається документ, який відповідає таким ознакам:

1	змістом такого документа повинна бути певна інформація (дані, відомості, свідоцтва, показання)
2	ця інформація має бути зафіксована на будь-якому матеріальному носії (папері, магнітній, кіно-, відео- або фотоплівці, дискеті тощо)
3	документ, який містить таку інформацію, повинен складатися з дотриманням визначених законом форм (довідка, наказ, розпорядження, протокол, постанова тощо) і мати передбачені законом реквізити (бланк, штамп, печатка, підпис тощо)
4	інформація, яка міститься в документі, повинна підтверджувати чи посвідчувати певні події, явища або факти, які спричинили чи здатні спричинити наслідки правового характеру, або може бути використана як документи — докази у правозастосовчій діяльності
5	документ має бути складеним, виданим чи посвідченим повноважними (компетентними) особами ОМС, яким законом надано право у зв'язку з їх професійною чи службовою діяльністю складати, видавати чи посвідчувати певні види документів

Об'єктивна сторона злочину **характеризується активною поведінкою** — діями, які полягають у перекручуванні винним істини в офіційних документах чи у видачі неправдивих офіційних документів шляхом використання для цього свого службового становища.

Суб'єктивна сторона службового підроблення, передбаченого ч. 1 ст. 366 КК, характеризується тільки прямим умислом, бо винний діє завідомо, тобто усвідомлює неправдивий характер тих відомостей, що вносяться ним до офіційних документів, або усвідомлює,

що документ, який він видає, повністю чи частково не відповідає дійсності (є неправдивим).

Мотиви та мета службового підроблення можуть бути різними і на кваліфікацію не впливають. Загалом злочин є умисним. Внесення до документів відомостей, неправдивий характер яких службова особа не усвідомлює, чи видача документа, невідповідність дійсності якого нею не усвідомлюється, виключає склад службового підроблення і за наявності необхідних умов може бути кваліфіковане за ст. 367 КК (службова недбалість).

Покаранням за вчинення службового підроблення є штраф до 250 нмдг або обмеження волі на строк до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

За ч. 2 ст. 366 КК карається службове підроблення, що спричинило тяжкі наслідки (ознаки тяжких наслідків див. вище) у вигляді позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі штрафом від 250 до 750 нмдг.

Декларування недостовірної інформації

Статтю 366¹ КК передбачена відповідальність за декларування недостовірної інформації.

Кримінально караним визнається діяння, яке полягає у поданні суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, передбаченої Законом України від 14.10.14 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації.

Об'єктивна сторона злочину може носити як активний характер — **подання завідомо недостовірних відомостей** у декларації, так і пасивний характер — **умисне неподання декларації**.

Суб'єктивна сторона кримінально караного діяння, передбаченого ч. 1 ст. 366¹ КК, характеризується тільки прямим умислом.

Таким чином, у разі якщо староста зазначив у декларації неправдиву інформацію помилково (автоматично

вказав на 1 нуль більше тощо), такі дії не утворюють складу злочину.

Так само і у разі якщо сервер не працював у строки подання декларацій, унаслідок чого староста просто не мав об'єктивної можливості подати декларацію вчасно, кримінальна відповідальність виключається.

Важливо також зазначити, що відповідальність за цією статтею за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму **понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб**.

Кримінальна відповідальність за вказаний злочин встановлена така: штраф від 2500 до 3000 нмдг або громадські роботи на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або позбавлення волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Службова недбалість

Далі поговоримо про службову недбалість, відповідальність за яку встановлена ст. 367 КК.

Під службовою недбалістю слід розуміти невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків **через несумлінне ставлення** до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб.

Об'єктивна сторона службової недбалості характеризується:

1	діянням, яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків через несумлінне ставлення до них
2	наслідками у вигляді істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам фізичних чи юридичних осіб, державним чи громадським інтересам (ч. 1) чи тяжких наслідків (ч. 2)
3	причинним зв'язком між вчиненим діянням та наслідками

Службова недбалість може виявлятися **у формі бездіяльності**, коли суб'єкт повністю не виконує покладені на нього службові обов'язки, або дії, коли покладені на нього службові обов'язки хоча і виконуються, але неналежним чином — не так, як того потребують інтереси служби, тобто не відповідно до закону та умов, що склалися, або відповідно до них, але неякісно, неточно, неповно, несвоєчасно, поверхово, у протиріччі з встановленим порядком тощо.

Зазначення закону на невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків через несумлінне ставлення до них характеризує перш за все об'єктивну сторону вчиненого і свідчить про те, що службова особа не тільки повинна була, а й **мала реальну можливість** виконати покладені на неї службові обов'язки належним чином, тобто могла діяти так, як того вимагають інтереси служби.

Тому для наявності об'єктивної сторони службової недбалості **необхідно встановити:**

1	нормативний акт, яким визначаються компетенція службової особи і коло службових обов'язків, покладених на неї цим актом
2	які саме обов'язки, в якому обсязі та порядку вона повинна була виконувати у відповідних умовах
3	чи мала вона реальну можливість належним чином виконати ці обов'язки в умовах, що склалися
4	у чому саме виявилися допущені особою порушення службових обов'язків і які наслідки вони спричинили
5	чи перебували службові порушення у причинному зв'язку з тими наслідками, що настали

Для кваліфікації злочину за ст. 367 КК діяння службової особи обов'язково повинно бути зумовлене її службовим становищем, а дії, які вона не виконала чи виконала неналежним чином, входили в коло її службових обов'язків.

Зазначення закону на несумлінне ставлення службової особи до виконання службових обов'язків виключає можливість кваліфікації діяння як службова недбалість у випадках, коли істотна шкода була заподіяна внаслідок недосвідченості, недостатньої кваліфікації, відсутності належних навичок або з інших обставин, що не залежать від службової особи і виключають реальну можливість належного виконання покладених на неї службових обов'язків.

Службова недбалість належить до злочинів із матеріальним складом, який за ч. 1 ст. 367 КК **визнається закінченим із моменту заподіяння істотної шкоди**, а за ч. 2 ст. 367 КК — спричинення тяжких наслідків. Відсутність таких наслідків може свідчити про вчинення службовою особою лише дисциплінарного чи адміністративного проступку.

Суб'єктивна сторона службової недбалості **найчастіше** виявляється **в необережній формі вини** як щодо діяння, так і щодо його наслідків. Можлива й змішана форма вини — умисел до діяння і необережна вина до наслідків. Не виключається службова недбалість і тоді, коли умисне порушення службових обов'язків призводить до наслідків, спричинення яких службова особа хоча й не бажала, але свідомо припускала їх настання.

Відповідальність за скоєння злочину, визначеного

ч. 1 ст. 367 КК, передбачена у вигляді штрафу від 250 до 500 нмдг або виправних робіт на строк до двох років, або обмеження волі на строк до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

У разі якщо ж службова недбалість призвела до тяжких наслідків, то відповідальність визначена у такому обсязі: позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та зі штрафом від 250 до 750 нмдг або без такого.

Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою

Склад кримінального правопорушення, передбаченого ст. 368 КК, становить: прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища.

Таким чином, **об'єктивна сторона полягає у:**

1	прийнятті пропозиції надати їй неправомірну вигоду для себе чи третьої особи
2	прийнятті обіцянки надати їй неправомірну вигоду для себе чи третьої особи
3	одержанні неправомірної вигоди для себе чи третьої особи
4	проханні надати неправомірну вигоду для себе чи третьої особи

Прийняття пропозиції надати неправомірну вигоду слід розглядати як згоду службової особи з приводу наміру на передачу або надання їй неправомірної вигоди за вчинення чи невчинення будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища і може

бути здійснене в будь-якій формі (усній, письмовій, SMS-повідомленням тощо). Окрім того, зміст цієї форми фактично обмежується лише тим, що службова особа схвалює (не заперечує) намір того, хто прагне у майбутньому передати їй неправомірну вигоду.

Прийняття обіцянки надати неправомірну вигоду — схвалення (сприйняття) службовою особою добровільно даного зобов'язання (завірення) на передачу або надання їй неправомірної вигоди за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто обіцяє неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії (передбачає коригування суми, форми чи виду неправомірної вигоди, місця, часу, способів та адресатів її майбутнього одержання).

Одержання неправомірної вигоди означає прийняття службовою особою незаконної винагороди за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії **з використанням наданої їй влади чи службового становища**.

Прохання надати неправомірну вигоду може полягати у зверненні, умовлянні, схильнні адресата до бажаної поведінки.

Ключовим критерієм у вирішенні питання про наявність/відсутність ознак цього кримінального правопорушення є активна поведінка службової особи (я можу щось зробити на твою користь / користь інших осіб) або пасивна поведінка (я утримаюся від вчинення тих дій, які я маю зробити) **шляхом використання наданої влади чи службового становища**. Наприклад, староста має право надавати характеристики на мешканців села/селища для органів пробації для вирішення питання про міру покарання особи, яка притягається до відповідальності. Тому прийняття пропозиції одержання неправомірної вигоди за надання позитивної характеристики є кримінальним правопорушенням. І навпаки, не містить складу злочину, передбаченого ст. 368 КК, прохання надати неправомірну вигоду за призначення меншого покарання засудженій особі, оскільки такі дії не належать до компетенції старости, разом із тим така поведінка підпадає під іншу статтю КК — шахрайство.

Санкція частини першої цієї статті передбачає покарання у вигляді штрафу від 1000 до 1500 нмдг або

арешту на строк від трьох до шести місяців, або позбавлення волі на строк від двох до чотирьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Діяння, передбачене частиною першою цієї статті, предметом якого була неправомірна вигода, у значному розмірі карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. При цьому неправомірною вигодою в значному розмірі вважається вигода, що в **сто і більше разів** перевищує нмдг.

Якщо ж розмір неправомірної вигоди у двісті і більше разів перевищує нмдг, або вказаний злочин вчинено за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або він був поєднаний з вимаганням неправомірної вигоди, то покарання варіюється від п'яти до десяти років позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна.

Вимагання неправомірної вигоди (ч. 3 ст. 368 КК) може бути вчинене як у формі прямого примушування, коли службова особа пред'являє вимогу надати неправомірну вигоду, погрожуючи у випадку невиконання цієї вимоги вчинити (або не вчинити) з використанням влади чи службового становища дії, які можуть заподіяти шкоди правам і законним інтересам того, до кого звернута ця вимога, так і в завуальованій формі — шляхом умисного створення службовою особою умов, за яких особа вимушена дати «хабара» з метою запобігти шкідливим наслідкам для своїх прав та законних інтересів.

Діяння, предметом якого була неправомірна вигода в особливо великому розмірі, карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна.

Довідка

Особливо великий розмір — такий, що у п'ятсот і більше разів перевищує нмдг.

Суб'єктивна сторона характеризується лише **прямим умислом і наявністю корисливого мотиву**.

Незаконне збагачення

Статтю 368² КК передбачена кримінальна відповідальність за **незаконне збагачення**, тобто набуття особою, уповноваженою на виконання функцій місцевого

самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі.

Службова діяльність особи в ОМС оплачується у встановленому законом порядку, а майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру такої службової особи **підлягають обов'язковому фі-**

нансовому контролю. Тому отримання нею шляхом порушення обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей неправомірної вигоди майнового характеру у передбаченому законом розмірі, наприклад, за рахунок одержання незаконних пільг, послуг або у зв'язку з порушенням обмежень щодо зайняття підприємницькою діяльністю, внаслідок забороненого законом сприяння фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності або у зв'язку із входженням до складу керівних органів суб'єктів господарювання тощо, визнається незаконним і за умов, якщо зазначені діяння призвели до незаконного збагачення суб'єкта і не тягнуть за собою адміністративну відповідальність.

Під активами у значному розмірі у цій статті розуміються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо їх розмір (вартість) перевищує одну тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Передача активів — укладення будь-яких правочинів, на підставі яких виникає право власності або право користування на активи, а також надання іншій особі грошових коштів чи іншого майна для укладення таких правочинів.

Санкцією статті є позбавлення волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна.

Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі

Згідно з вимогами кримінального законодавства карається не лише та особа, яка бажає отримати неправомірну вигоду, а й та, яка її пропонує (дає).

Статтею 369 КК передбачена відповідальність за пропозицію чи обіцянку службовій особі надати їй або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди за вчинення чи невчинення службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища.

Опис об'єктивної сторони збігається з наведеною у ст. 368 КК з обумовкою лише на особи правопорушника (не той хто прийняв, а той хто пропонує).

Покарання за вказані дії передбачене у вигляді штрафу від 500 до 750 нмдг або обмеження волі на строк від двох до чотирьох років, або позбавлення волі на той самий строк.

Якщо ж таке діяння вчинене повторно — карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років із штрафом від 500 до 1000 нмдг, з конфіскацією майна або без такої.

Ще однією кваліфікуючою ознакою є вчинення вказаного злочину за попередньою змовою групою осіб, що карається позбавленням волі на строк від чотирьох до восьми років з конфіскацією майна або без такої.

Провокація підкупу

Провокація підкупу, тобто дії службової особи з підбурення особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, щоб потім викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду (ст. 370 КК).

Провокація підкупу вчиняється лише шляхом активної поведінки — дії та належить до злочинів із формальним складом, який визнається закінченим із моменту створення службовою особою обставин і умов (обстановки), незалежно від того, чи вчинила особа злочин, до якого вона провокувалась. Проте якщо такий злочин завдяки провокації (у зв'язку з її здійсненням) усе-таки був учинений, це не виключає відповідальності того, хто пропонував, передав, надав неправомірну вигоду або одержав неправомірну вигоду.

Конкретні способи провокації можуть бути різноманітними: натяки, поради, пропозиції, прохання, умовляння, рекомендації, вказівки тощо. Не виключається і використання такого способу провокації, як обман, коли винний здійснює провокацію підкупу, поширюючи неправдиву інформацію про можливість вирішення тих чи інших питань лише за допомогою підкупу.

Суб'єктивна сторона злочину полягає в прямому умислі, бо службова особа свідомо створює обстановку, яка зумовлює пропонування, давання або одержання неправомірної вигоди, **переслідуючи при цьому спеціальну мету** — викрити того, хто дав або отримав неправомірну вигоду. Відсутність такої мети виключає кваліфікацію дій за ст. 370 КК.

Дані дії **караються** обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, та зі штрафом від 250 до 500 нмдг.

Сподіваюсь, що вказана стаття носитиме для вас суто інформативний характер та убереже від вчинення кримінальних правопорушень, адже незнання закону не звільняє від відповідальності, та, на перший погляд, незначні неточності (підписання пустого бланка; розмова, яка може бути сприйнята неоднозначно; а іноді й просто лінь) можуть мати досить серйозні та несприятливі наслідки.

Громадські роботи: староста як відповідальна особа

Я. Брусенцова, головний редактор, юрист

У нашій статті ми поговоримо про громадські роботи. Підставою для її написання слугував випадок, який трапився з одним старостою. Його було залучено до здійснення контролю за виконанням громадських робіт, призначених порушнику в межах адміністративного провадження. Можете вважати цю статтю передісторією іншої статті, розміщеної у цьому номері нашого видання (йдеться про статтю «Дисциплінарна відповідальність старост: бути чи ні»). Проблема полягала в тому, що для старости здійснення контролю за виконанням громадських робіт стало новою функцією, яку він раніше не виконував і, як наслідок, не розумів до кінця, у чому її суть. Тому в цьому матеріалі ми спробуємо пояснити: що таке громадські роботи і яким чином здійснюється контроль за їх виконанням.

Громадські роботи як вид адміністративного стягнення

Відповідно до ст. 30¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення¹ громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час, безоплатних суспільно корисних робіт, від яких визнають органи місцевого самоврядування².

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Громадські роботи **не призначаються** особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років, та чоловікам, старше 60 років.

Інакше кажучи, **громадські роботи** — це один із видів адміністративного стягнення, основною ознакою якого є примусове залучення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, за рішенням суду, до безоплатних суспільно корисних робіт, які відпрацьовуються у вільний від роботи чи навчання час, за місцем проживання правопорушника, без зарахування у загальний трудовий стаж.

Довідка

Нагадаємо, що відповідно до ст. 24 КпАП за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) штрафні бали; 4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5¹) **громадські роботи**; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Стаття 25 КпАП відносить громадські роботи до основних стягнень, тобто таких, що застосовуються самостійно. При цьому громадські роботи серед основних стягнень визнаються більш м'якими, ніж виправні роботи та адміністративний арешт. Але громадські роботи

є більш суворим видом адміністративного стягнення, ніж попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення проступку, конфіскація того ж предмета, а також позбавлення спеціального права.

¹ Далі за текстом — КпАП.

² Далі за текстом — ОМС.

Порядок виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт

Наш читач може запитати, а де ж тут відведена роль старости? Ну добре, є громадські роботи, а при чому тут взагалі ОМС та староста?

Перш ніж відповісти на це запитання, зазначимо

нашому читачу, що є правовий документ (окрім КпАП), який регламентує порядок виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт. Йдеться про Порядок виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт, затверджений наказом Мініюсту від 19.03.13 р. № 474/5³.

У цьому документі вказується, що виконання стягнення у вигляді громадських робіт покладається на уповноважений орган з питань пробації. Це порівняно новий орган, і саме з ним відтепер мають взаємодіяти ОМС.

Довідка

Законом України від 07.09.16 р. № 1492-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» (набув чинності 08.10.16 р.) кримінально-виконавчі інспекції були виключені з числа суб'єктів виконання покарань. Відповідно до цього Закону передбачено утворення нових органів — органів пробації як окремих суб'єктів виконання кримінальних покарань. Постановою КМУ від 18.05.16 р. № 348 «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» були ліквідовані як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної пенітенціарної служби та утворені міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України.

Звертаємо увагу, що і в Порядку, і в ст. 30¹ КпАП значається, що виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, **види якої визначають ОМС**.

Яким же чином здійснюється визначення таких робіт? Відповідь міститься в п. 1.6 Порядку, відповідно до якого щороку на початку року уповноважений орган з питань пробації надсилає запити до ОМС та власникам підприємств, установ, організацій або уповноваженим ними органам⁴ щодо погодження переліку об'єктів та видів суспільно корисних робіт, на яких порушники відбуватимуть громадські роботи.

На практиці перелік об'єктів та видів суспільно корисних робіт, на яких порушники відбуватимуть громадські роботи, затверджується рішенням виконавчого комітету місцевої ради, хоча трапляються випадки, коли такі переліки затверджуються і рішеннями сесій. Чинне законодавство не містить прямої вказівки на те, який саме ОМС має це здійснювати.

На нашу думку, це все ж таки має бути виконавчий ко-

мітет, правовою підставою для цього може слугувати (якщо говорити про спеціальний закон для ОМС, який визначає повноваження цих органів) пп. 2 п. «а» ст. 38 Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵. Зокрема, вказана норма передбачає, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України.

Увага! Затвердження переліку об'єктів та видів суспільно корисних робіт відбувається на початку року.

Отже, якщо старостам буде цікаво, про наявність та зміст такого рішення вони можуть дізнатися, якщо в цьому виникне потреба. Отже, ви знаєте, де його шукати.

Тепер декілька слів про функції уповноваженого органу з питань пробації, аби ви мали загальне уявлення про це. Розділом II Порядку визначено, що при виконанні постанови суду (судді) про застосування громадських робіт на уповноважений орган з питань пробації покладаються:

1	облік порушників
2	роз'яснення порушникам порядку та умов відбування громадських робіт
3	щорічне погодження з ОМС та власниками підприємств видів суспільно корисних робіт та переліку об'єктів, на яких порушники відбуватимуть ці роботи

³ Далі за текстом — Порядок.

⁴ Далі за текстом — власники підприємств.

⁵ Далі за текстом — Закон № 280.

4	контроль за відбуванням стягнення порушниками та виконанням обов'язків власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом за місцем відбування порушниками громадських робіт
5	облік відпрацьованого порушниками часу Примітка. Строк стягнення у вигляді громадських робіт обчислюється в годинах, протягом яких порушник виконував визначену суспільно корисну працю.
6	проведення контрольних перевірок за місцем відбування порушниками громадських робіт
7	з'ясування причин невиходу порушників на громадські роботи
8	внесення до суду подань стосовно порушників, які ухиляються від відбування громадських робіт
9	внесення до суду подань стосовно порушників, які втратили працездатність, призвані на строкову військову службу, взяті під варту, засуджені до кримінального покарання у виді позбавлення волі або обмеження волі або місцезнаходження яких невідоме

У п. 3.3 Порядку закріплено, що постанова суду про застосування громадських робіт уповноваженим органом з питань пробації приводиться до виконання **не пізніше десятиденного строку з дня її отримання**. Протягом цих десяти робочих днів порушник повинен приступити до відбування громадських робіт, крім випадків, коли цьому перешкоджають поважні причини (хвороба, відрадження, неотримання виклику тощо).

Звертаємо увагу, що власники підприємств за міс-

цем відбування порушником громадських робіт, звісно ж, не можуть знати, з якої дати починається відлік десятиденного строку, протягом якого порушник має почати виконувати громадські роботи, оскільки законодавством не передбачається надання такому власнику постанови (копії) суду, якою було накладено адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт.

Допомогти з визначенням такої дати може уважне ознайомлення зі змістом **направлення**.

Довідка

У п. 3.18 Порядку зазначається, що відповідно до визначеного ОМС переліку об'єктів, на яких порушники відбувають громадські роботи, уповноважений орган з питань пробації у десятиденний строк з дня отримання постанови суду видає порушнику направлення на один з цих об'єктів. Форма направлення затверджена Порядком (додаток 9). Так, його форма передбачає графу, в якій уповноважений орган з питань пробації вказує дату, з якої порушник має почати виконувати громадські роботи.

Направлення є тим документом (підставою), після отримання якого особою, якій його адресовано, має забезпечити умови для виконання порушником адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт.

Для кращого розуміння того, про що йдеться, нижче наводимо форму направлення.

Додаток 9 до Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт	
Місце для штампа	
	(найменування підприємства, установи, організації)
НАПРАВЛЕННЯ	
Направляється громадянин(ка)	_____
	(прізвище, ім'я, по батькові)

на якого (яку) _____

(найменування суду)

«___» _____ 20__ р. за ст. _____ Кодексу України про адміністративні правопорушення накладено адміністративне стягнення у вигляді _____ годин громадських робіт.

Інформуємо, що згідно з чинним законодавством громадські роботи є безоплатними і виконуються не більш як чотири години на день (неповнолітніми – дві години) у вільний від основної роботи чи навчання час.

Відповідно до статті 321³ Кодексу України про адміністративні правопорушення на власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником громадських робіт покладаються такі обов'язки:

погодження з уповноваженим органом з питань пробації переліку об'єктів, на яких порушники відбувають громадські роботи, та видів цих робіт;

контроль за виконанням порушниками визначених для них робіт;

своєчасне повідомлення уповноваженого органу з питань пробації про ухилення порушника

від відбування стягнення (невихід на роботу без поважних причин);

ведення обліку та інформування уповноваженого органу з питань пробації про кількість відпрацьованих порушником годин, яке передбачає:

видання власником підприємства (установи, організації) або уповноваженим ним органом розпорядчого документа про початок відбування порушником громадських робіт, закріплення за ним відповідальної особи, ознайомлення порушника із правилами техніки безпеки при виконанні стягнення;

складання власником підприємства (установи, організації) або уповноваженим ним органом на строк відбування порушником громадських робіт графіка, в якому поденно зазначаються час та місце відбування цих робіт;

надсилання власником підприємства (установи, організації) або уповноваженим ним органом у день видання розпорядчого документа витягу з нього та графіка, у якому зазначено час та місце відбування робіт, до уповноваженого органу з питань пробації;

заповнення власником підприємства (установи, організації) або уповноваженим ним органом щомісячного табеля виходу на роботу особи, до якої застосовано адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт, копія якого надсилається до уповноваженого органу з питань пробації після відбуття порушником громадських робіт.

Звертаємо увагу, що до відбутого строку громадських робіт зараховується тільки той час, протягом якого порушник виконував суспільно корисну працю на визначених об'єктах, що підтверджено документально.

Працівники уповноваженого органу з питань пробації у межах повноважень можуть здійснювати контрольну перевірку за місцем відбування порушником громадських робіт. За результатами перевірки складається акт у двох примірниках, один з яких залишається на підприємстві (в установі, організації).

Громадянин _____ повинен приступити до відбування громадських робіт

(прізвище та ініціали)

не пізніше «___» _____ 20__ р.

(посада, найменування підрозділу уповноваженого органу з питань пробації)

(підпис)

(прізвище, ініціали)

М. П.

Тел. _____

Довідка

На практиці часто направлення адресується голові місцевої ради як представнику юридичної особи, за якою закріплено місце відбування порушником громадських робіт. Тобто в цьому випадку голову місцевої ради необхідно розглядати як особу, на яку відповідно до ст. 321³ КпАП покладаються певні обов'язки. Інакше кажучи, у такій ситуації ОМС виступає як підприємство, власник якого має забезпечити умови для виконання порушником адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт.

На жаль, у Порядку не конкретизовано, яким саме документом має бути призначено відповідальну особу (пропонується наказ або розпорядження). У випадку з ОМС, це, відповідно, може бути рішення виконавчого комітету або розпорядження голови.

До уваги старост, адже вас можуть визначити як відповідальну особу за порушником. Вам корисно буде знати, що коли приймаються чи то рішення, чи то розпорядження, необхідно, щоб був врахований один момент, який полягає в тому, що загальним об'єктом, на якому порушник має виконувати громадські роботи, є територія відповідної територіальної громади (це впливає з того, що направ-

лення адресоване голові місцевої ради, а не керівнику окремого підприємства як конкретного об'єкта).

Отже, виникає необхідність у рішенні (розпорядженні) уточнити, який же вид суспільно корисних робіт буде виконувати порушник (він має відповідати тому, який зазначався в переліку об'єктів та видів робіт, що був затверджений на початку року відповідним рішенням виконавчого комітету). Крім іншого, доцільно уточнювати і територію населеного пункту, на якій такі роботи будуть проводитися. Як розумієте, це має бути територія, на яку розповсюджуються ваші повноваження. Інакше не вбачаємо раціональним визначати старосту відповідальною особою за порушником.

Довідка

Враховуйте, що ні Порядок, ні жоден інший нормативно-правовий акт не розкриває обов'язки відповідального за порушника. У той же час цілком логічним є те, що саме за такою особою має закріплюватися необхідність вчинення дій, які пов'язані із здійсненням контролю за виконанням громадських робіт порушником. Інакше, навіщо взагалі закріплювати відповідального за порушником?

Тобто якщо вас визначають відповідальною особою за порушником, найголовнішою функцією, яку ви маєте здійснювати, є забезпечення виконання порушником громадських робіт. Для цього у вас буде щонайменше графік виконання громадських робіт, об'єкт (територія), на якому такі роботи виконуються та вид робіт.

Майте також на увазі, що в цій ситуації саме вас буде зобов'язано вести табель обліку виходу на роботу особи, до якої застосовано адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт⁶ (його форму наведено в додатку 11 до Порядку), копія якого щомісяця надсилається до уповноваженого органу з питань пробації протягом відбуття порушником громадських робіт.

Нижче наведемо форму табеля.

Слід наголосити на важливості ведення табеля. Цей документ є підтвердженням того, що порушник виконує громадські роботи або ухиляється від них. На випадок ухилення від виконання громадських робіт ст. 321⁴ КпАП передбачає настання певних наслідків.

Вказаною нормою визначено, що у разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання

кримінальних покарань (тобто уповноважений орган з питань пробації), невідбутий строк громадських робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом.

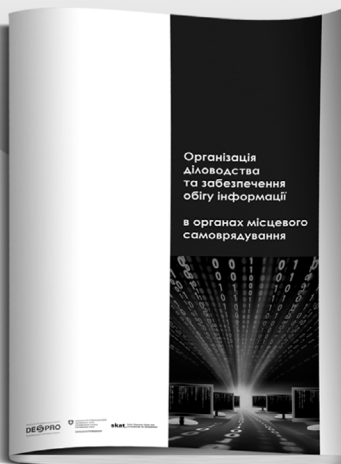
Зокрема, заміна громадських робіт штрафом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне стягнення, передбачає можливість застосування штрафу. Розмір штрафу в такому разі визначається із розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Як розумієте, аби замінити громадські роботи штрафом, уповноважений орган з питань пробації має дізнатися про ухилення порушником від їх виконання. У цьому випадку оперувати вказаний орган буде саме відомостями із табеля. Тож до його заповнення ви маєте ставитися дуже відповідально. Майте на увазі, що уповноважений орган з питань пробації в будь-який момент може здійснити перевірку виконання порушником громадських робіт (зафіксувати його присутність на об'єкті виконання громадських робіт або відсутність).

Тож поки що все. У наступних номерах ми повернемося до питання виконання громадських робіт та поговоримо про помилки, яких припускаються ОМС, призначаючи старост відповідальними особами за порушниками.

⁶ Далі за текстом — табель.

ДЛЯ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД ТА ТИХ, ХТО ПЛАНУЄ ОБ'ЄДНАННЯ



ПОСІБНИКИ З АКТУАЛЬНИХ ПИТАНЬ ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Організація діловодства
та забезпечення обігу інформації
в ОМС



Повноваження ОМС
у сфері містобудування

Застосування земельного
законодавства в діяльності ОМС



Бюджетний процес / Державні закупівлі в органах місцевого самоврядування

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів



Порядок інвентаризації та передачі майна: підказки для ОМС ОТГ



Посібники серії
доступні для вільного
копіювання за посиланням:

[http://decentralization.gov.ua/
library/category/tag/manuals](http://decentralization.gov.ua/library/category/tag/manuals)