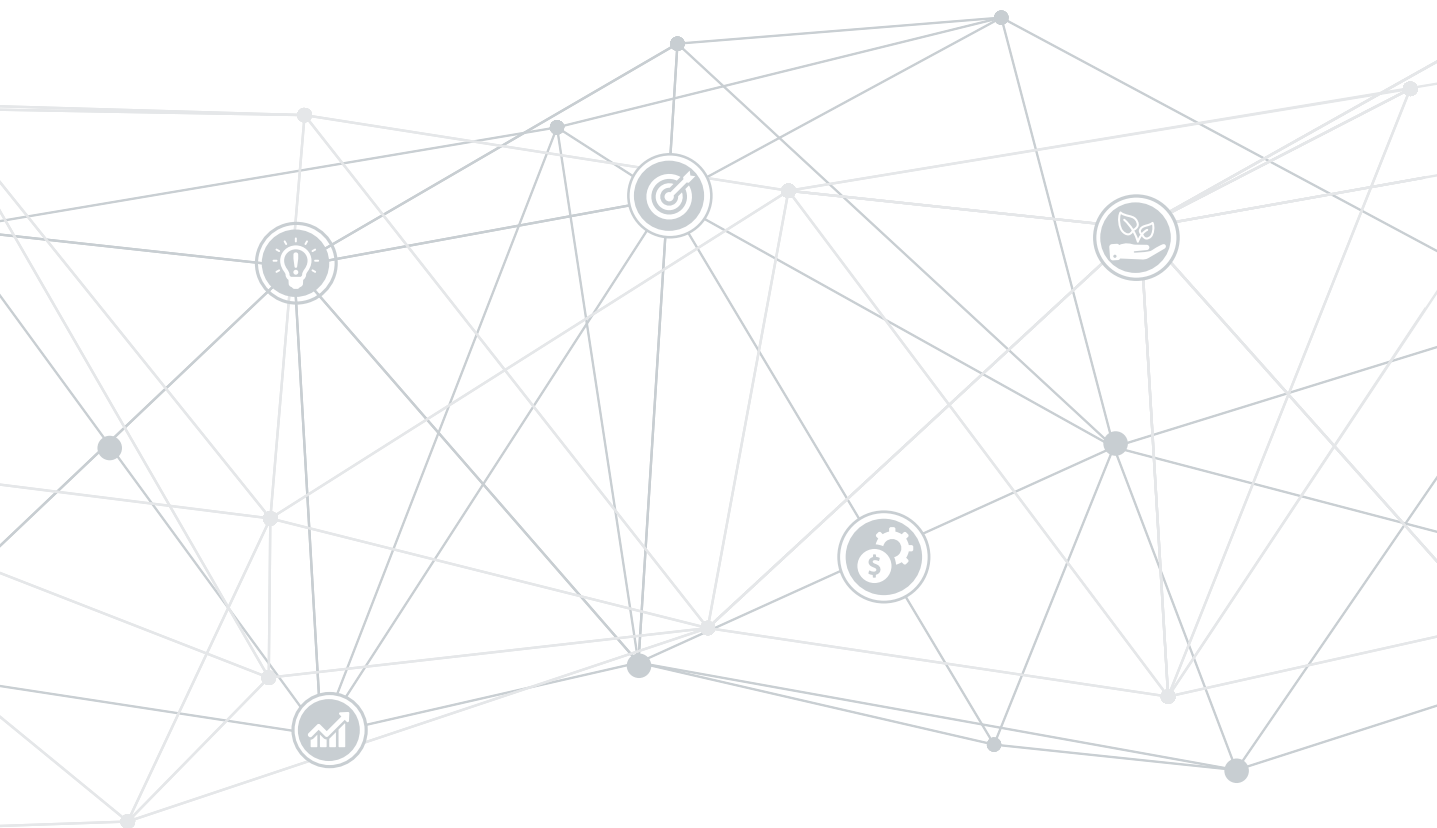


# УСПІШНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: БУДУЄМО РАЗОМ

Марина Бриль  
Олександр Врублевський  
Ольга Данчева  
Айдер Сеїтосманов  
Ельведін Чубаров





# УСПІШНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: **БУДУЄМО РАЗОМ**

Марина Бриль  
Олександр Врублевський  
Ольга Данчева  
Айдер Сеїтосманов  
Ельведін Чубаров

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й розповсюдженні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Висловлені в цій роботі погляди належать авторам і можуть не відображати офіційну позицію Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO.

**Успішна** територіальна громада: будемо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О.,  
У 77 Сеїтосманов А., Чубаров Е. — Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. — 128 с.  
ISBN 978-966-180-730-2

У посібнику розглядаються актуальні питання процесу децентралізації, зокрема, даються теоретичні обґрунтування та практичні рекомендації щодо об'єднання територіальних громад. Аналізуються історичні традиції і сьогодення України як незалежної держави (Магдебурзьке право; козацьке самоврядування; імперська модернізація; нищівна радянська централізація). Висвітлюються права спроможної територіальної громади, наводяться правові акти, що унормовують цей процес. Характеризується специфіка створення об'єднаної територіальної громади, вплив локальної ідентичності на формування згуртованості. Розглядається питання підвищення рівня довіри між владою і громадою, розкривається процес стратегічного планування як основи сталого розвитку територій.

Призначений для представників органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також для громадських активістів, членів ініціативних груп та студентів, які вивчають процеси децентралізації.

**УДК 352.07:33.012.35](477)**

# Зміст

<b>Оксана Гарнець</b>	Слово до читача.....	4
	ВСТУП.....	5
<b>Ельведін Чубаров</b>	<b>РОЗДІЛ 1.</b> Довгий шлях місцевого самоврядування в Україні.....	6
	1.1. Стародавня демократія.....	6
	1.2. Магдебурзьке право.....	7
	1.3. Козацьке самоврядування.....	19
	1.4. Імперська модернізація.....	23
	1.5. Спроба українізації.....	28
	1.6. Нищівна радянська централізація.....	29
	1.7. Пошук моделі самоврядування.....	31
	1.8. Історичні традиції і сьогодення: підсумки.....	32
	Література.....	35
<b>Олександр Врублевський</b>	<b>РОЗДІЛ 2.</b> Права спроможної територіальної громади.....	38
	2.1. Поняття спроможної територіальної громади.....	38
	2.2. Утворення спроможних територіальних громад.....	43
	2.3. Ресурси спроможної територіальної громади.....	45
	2.4. Інфраструктура спроможної територіальної громади.....	47
	2.5. Людські ресурси (кадри) – потенціал спроможної територіальної громади.....	50
	2.6. Повноваження спроможної територіальної громади.....	51
	2.7. Інструменти місцевої демократії та способи впливу членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.....	52
	Висновки.....	57
	Література.....	58
<b>Ольга Данчева</b>	<b>РОЗДІЛ 3.</b> Згуртованість об'єднаної територіальної громади.....	60
	3.1. Ознаки згуртованої громади.....	61
	3.2. Локальна ідентичність як основа формування згуртованості об'єднаної територіальної громади.....	63
	3.3. Розвиток стосунків і взаємодії між представниками окремих населених пунктів в межах ОТГ.....	65
	3.4. Практичні поради щодо підвищення рівня згуртованості в ОТГ.....	69
	Висновки.....	73
	Література.....	75
<b>Айдер Сейтосманов</b>	<b>РОЗДІЛ 4.</b> Довіра і самоорганізація.....	76
	4.1. Передумови відновлення довіри між владою та громадою.....	77
	4.2. Причини втрати довіри.....	79
	4.3. Час змін в громадах.....	82
	4.4. Починаємо практичні дії.....	84
<b>Марина Бриль</b>	<b>РОЗДІЛ 5.</b> Спільне бачення, рух вперед або стратегічний план.....	90
	5.1. Стратегічне планування – основа сталого розвитку територій.....	90
	5.2. Етапи та механізми розробки стратегій.....	93
	5.3. Залучення громадськості до розробки стратегічних планів розвитку.....	97
	5.4. Моніторинг та оцінка – складові ефективного впровадження місцевих стратегій розвитку.....	100
	Висновки.....	104
	Література.....	105
	Додатки.....	106

---

## ШАНОВНІ ДРУЗІ!

За останні роки ми спостерігаємо чимало перемог децентралізації! Вже більше 800 об'єднаних громад взяли на себе відповідальність втілювати якісні управлінські рішення. При цьому ОТГ досі зустрічаються з деякими труднощами та проблемами. Когось допікають організаційні негаразди, комусь бракує суто юридичної підкованості, а хтось не може гідно відповісти на зауваження опонентів, бо не знайомий з історичними традиціями українського самоврядування. Усім цим людям посібник, який ви тримаєте зараз у руках, стане у нагоді.

Тут можна знайти огляд різних форм правління, що існували на території сучасної України з часів Київської Русі аж до перших кроків України як незалежної держави; є також і приклади з практики місцевого самоврядування: від «демократії народних зборів-віча» до козацького самоврядування. Авторі діляться основними принципами сталого розвитку громади та алгоритмами її утворення, звісно ж, згідно з чинним законодавством.

Працюйте, шукайте, наважуйтеся! Залучайте до роботи заради громади якнайбільше людей, які мають зрозуміти: місцева влада – це вони самі. І їм, а не комусь іншому, вирішувати, куди і як витратити спільний бюджет, їм будувати добробут та довіру у власному селі чи місті. Похідною довіри та самоорганізації є творчість громади, що бере початок з мотивації до пошуку інноваційних ідей. Реалізація таких ідей змінює громаду, створює її унікальний образ, сприяє впровадженню конкурентоспроможних проектів, нових стратегій, започатковує партнерські стосунки... Про все це ви зможете прочитати на сторінках цього посібника.

**Оксана Гарнець**

*керівник Швейцарсько-українського проекту  
«Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO*

---

Реформа з децентралізації призвела до справді тектонічних змін в українському суспільстві, в органах державного управління, у місцевому самоврядуванні. З 2014 року – з часу ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, була створена значна законодавча база для проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, був напрацьований чималий досвід. І тепер ми можемо презентувати посібник, який має допомогти представникам місцевого самоврядування долати складні управлінські та соціально-економічні виклики, що накопичувалися роками.

Беручи за основу широкий досвід Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, зокрема, роботу зі стратегічного планування у Новоборівській селищній ОТГ Житомирської області, Новоукраїнській міській ОТГ Кіровоградської області, Великогаївській сільській ОТГ Тернопільської області та Дунаєвецькій міській ОТГ Хмельницької області, ми пропонуємо читачам чимало цікавих матеріалів. Це певні спостереження, узагальнення та висновки стосовно планування та впровадження стратегій місцевого розвитку, конструювання злагодженої та згуртованої громади із збереженням локальних ідентичностей.

Окрім того, ми охопили у виданні історичний аспект розвитку самоврядування в Україні, питання спроможності об'єднаної територіальної громади.

Авторський колектив має надію, що посібник допоможе представникам органів місцевого самоврядування у вирішенні практичних завдань, а також сприятиме підвищенню рівня обізнаності про реформу громадських активістів, які опікуються питаннями реформування місцевого самоврядування. Він також буде цікавий і студентам, які вивчають процеси децентралізації влади.

*Автори видання*



# РОЗДІЛ 1. Довгий шлях місцевого самоврядування в Україні

*Майбутнім ми маримо, а сучасним гордуємо:  
ми прагнемо до того, чого немає, і нехтуємо тим, що є,  
так ніби минуле зможе вернутись назад,  
або напевно мусить здійснитися сподіване.*

Г. Сковорода

Сучасне місцеве самоврядування України має багато складних проблем, дієвим інструментом вирішення яких бачиться децентралізація держави та надання фінансової самостійності регіонам і місцевим громадам. Місцеве самоврядування в Україні пройшло багатотисячолітній і суперечливий шлях. Був накопичений цікавий досвід, що характеризувався впливом західних та східних правових систем на стародавні традиції українців. Саме про це йдеться у цьому розділі.

## 1.1. Стародавня демократія

### Віче та вічева демократія

Дослідники відмічають зародження місцевого самоврядування у східнослов'янських племенах ще у додержавну епоху. Виникнення суспільства і утворення поселень сприяло розвитку спілкування та громадських взаємин на основі звичаєвого права. Справи поселень, обговорювались і ухвалювались вічем – спільною радою, до якої входили старші представники від усіх сімей чи родів. Віче як форма самоврядування передавалось від покоління до покоління багато століть.

У добу Київської Русі елементи самоврядування яскраво виявлялись на рівні великих міст і регіону та отримали назву вічевої демократії. Віче перетворились в народні збори вільного дорослого чоловічого населення міст<sup>1</sup>, що вирішували важливі громадські та державні справи. На відміну від князівської влади віче було носієм демократичної форми державності. В літописах віче вперше згадується в Білгороді близько 997 р., Новгороді – 1016 р., Києві – 1068 р., Володимиро-Волинському – 1097 р.

Міська громада стала користуватись значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Вона мала у своїй власності землю та самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та інші повинності. Найважливіші питання міського життя вирішували міські віча, а для розгляду поточних справ

<sup>1</sup> Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття, 1997.



з числа вільних городян обирався вїт та інші посадові особи міського самоврядування. Відомо, що віче скликалося також і в малих містах («передмістях») і розглядало справи місцевого управління. Жителі «передмість» мали право брати участь у вічі «старшого міста». Рішення віча «старшого» міста було обов'язковим для цілої землі.



Значення вічових зборів зростало з послабленням князівської влади у другій половині XI і протягом XII ст., що відбувалося паралельно з економічним та політичним піднесенням великих міст і посиленням ролі купців та ремісників. За рівнем впливовості віче набули характеру одного з верховних органів влади, що не поступалися в головних містах держав-земель владі князя і боярської ради.

Віче збиралося на відомому місці: княжому чи церковному подвір'ї або на торгових вулицях. Чіткої періодичності у скликанні вічових зборів не було, вони відбувалися за рішенням князя, бояр, митрополита і єпископа, які і брали участь в них разом з вільними городянами. Іноді така ініціатива могла виходити з народу. Вічем керував князь або єпископ (у Києві – митрополит), іноді – тисяцький, який був намісником і воєначальником великого київського князя або удільного князя. Для віче не був характерним усталений порядок ведення зібрання. Механізм прийняття рішень був простим – голосування не проводилося, а підтримка або ж заперечення висловлювалися гучним криком. Фактично справи вирішувала позиція більшості присутніх<sup>1</sup>.

У віча була обмежена самостійність, і воно рідко виступало із законодавчими ініціативами. Компетенції віча в цілому не були точно визначені, але існував більш-менш чіткий розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону<sup>2</sup>. До відання князя відносилися судочинство, адміністративне управління, загальна податкова політика. Віче, як правило, скликали за потреби врегулювання питань, що мали державне значення: справа війни і миру, народне рушення, деякі справи зовнішньої політики, покликання князя на престол, укладання договору з князем. Віче також мало право розглядати більш дрібні справи. Так іноді віче домогалося зміни княжих урядовців, іноді ставало судовим органом (головним чином для політичних правопорушень).

Вічові збори як орган державної влади занепадають під час переходу українських земель під владу Великого князівства Литовського і Польщі. Роль віча за литовсько-польської доби виконували станovo-представницькі органи – сеймики – зібрання воеводської і повітової шляхти. Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі вїтівства. В цей час виникає досить складна система взаємозв'язків між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була обумовлена статусом міста<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Бойко О.Д. Історія України: Видав. центр «Академія», 1999.

<sup>2</sup> Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз, 2010. Режим доступу: <http://westdents.com.ua/glavy/65489--1-zarodjennya-mstsevo-demokrat-v-umovah-evolyuts-ukranskogo-susplstva.html>

<sup>3</sup> Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз, 2010. Режим доступу: <http://westdents.com.ua/glavy/65489--1-zarodjennya-mstsevo-demokrat-v-umovah-evolyuts-ukranskogo-susplstva.html>

## 1.2. Магдебурзьке право

У XIII–XIV ст. громади окремих українських міст стали домогатись права на самостійне вирішення питань міського життя, тобто са-

моврядування, яке традиційно називають магдебурзьким правом. Н.В. Камінська наводить усталене роз'яснення цього терміну: «Магдебурзьке право (Jus Theutonicum Magdeburgense, Sachsische Weichbild або Magdeburger Weibildrecht) у більшості досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування»<sup>1</sup>.

## Виникнення та поширення магдебурзького права на території України

Виникненню магдебурзького права передував швидкий розвиток міст в країнах Європи в X–XII ст. Історія міського самоврядування починається з відомої події XI ст. в Італії: громада міста Пізи отримала право самостійно без втручання державної влади регулювати економічне та соціальне життя населення, керувати міським господарством. З того часу верховні правителі – королі, герцоги, князі – у пошуках ефективного управління містами і отримання від них більшої віддачі вирішують надавати їм більшу автономію та самоврядування. Це давало можливість розширювати ремесла, розвинути торгівлю, збільшити збір податків, спрямувати доходи на розбудову міста.

Магдебурзьке право сформувалось в німецькому місті Магдебург (земля Саксонія) у 1188 р. На той час в різних землях Німеччини діяли власні системи міського самоврядування, які сформувались на підставі норм традиційного судочинства й німецького звичаєвого права. Крім магдебурзького також існували нюрнберзьке право, віденське, любецьке та інші. Магдебурзьке право містило в собі норми «Sresulum Saxorum» («Саксонського дзеркала»), судових ухвал Магдебурга та збірку «Саксонський Вейхбільд»<sup>2</sup>. Система магдебурзького права була поширена в східносаксонських містах, у Бранденбурзі, Сілезії, Пруссії, Польщі та Чехії.

На українських землях в містах діяло не класичне магдебурзьке право, а пристосовані до місцевих умов його перероблені норми. Магдебурзьке право офіційно не було кодифіковане, тому статус кожного міста визначався комплексом привілеїв, дарованих йому.

## Норми магдебурзького права врегульовували наступні види правовідносин:

- адміністративно-правові – місто відокремлювалось від волості, визначався порядок стягнення і сплати податків;
- суспільно-правові – регламентувались права міських станів – купців і ремісників;
- управлінські – міста звільнялись від феодалного управління та визначався порядок обрання і функції органів міського самоврядування;
- судові – регламентувався порядок судочинства, заходи кримінального покарання;
- корпоративні – вирішувалась внутрішня статутна діяльність купецьких корпорацій і ремісничих цехів;
- торговельні – визначались правила торгівлі;
- майнові – регулювались питання оцінки й успадкування майна<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз, 2010. Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/65490--2-magdeburzke-pravo-v-stor-ukransko-derjavnost.html>

<sup>2</sup> Ткаченко А. Магдебурзьке право на землях українських земель: світоглядно-правові засади, 2014. Режим доступу: <http://uahistory.info/2016/10/13/magdeburzke-pravo-na-terenakh-ukranskikh-zemel-svtogljadnopravov-zasadi.html>

<sup>3</sup> Ткаченко А. Магдебурзьке право на землях українських земель: світоглядно-правові засади, 2014. Режим доступу: <http://uahistory.info/2016/10/13/magdeburzke-pravo-na-terenakh-ukranskikh-zemel-svtogljadnopravov-zasadi.html>

Головним здобутком магдебурзького права було звільнення міського населення від юрисдикції урядової адміністрації і надання місту можливості (привілею) самоврядування на корпоративній основі, запроваджуючи органи міського самоврядування<sup>1</sup>.

Значна частина міст Правобережної України, що знаходилася на державних землях, отримала привілей на магдебурзьке право від монархів – литовських князів, польських та угорських королів. Міста, які належали феодальним власникам, одержували два привілеї – один від короля для власника земель із дозволом надати місту магдебурзьке право, а інший – від самого власника міста. До третьої групи належали міста, у тому числі міста Лівобережної України, яким магдебурзьке право було надано грамотами гетьманів і російських царів.

У грамотах польських королів, у яких дарувалось магдебурзьке право окремим містам, відмінялися всі закони і звичаї, що не узгоджувалися з «правом німецьким магдебурзьким». Місто звільнялося від влади воевод, панів, старостів, судів і підсудків, намісників і інших урядників; городяни не зобов'язані були звітувати перед ними з будь-яких питань. У містах установлювався свій власний суд, їх жителі були звільнені від обов'язкової військової повинності. Міста з магдебурзьким правом могли мати свій власний герб і отримувати привілей на ратушу з годинником, крамниці, суспільні лазні, шинки, право складу.

Жителі міста могли володіти земельною власністю, яка раніше належала шляхті. У розташованих на важливих торгових шляхах містах з магдебурзьким правом будуються для іноземних купців «гостинні двори». Міщани набули права на вільну торгівлю, на значну площу землі навколо міста, на «вхід» у хазяйські лісові масиви і води (для випасу тварин, будівництва й опалення, полювання і риболовлі). Вони зобов'язані були поставляти лише обоз для війська.

Вважається, що першим українським самоврядним містом є Сянок, який тепер розташований на польській території. Документ останнього галицького князя Юрія-Болеслава, що надає привілей Сянку на магдебурзьке право, датується 1339 р. З цієї дати починається перша хвиля надання магдебурзького права<sup>2</sup>.

Дата надання магдебурзького права Львову точно не визначена, остаточний привілей місту датується 1356 р., вже з переходом під польську корону. В другій половині XIV–XV ст. магдебурзьке право отримують українські міста, розташовані на землях, які перейшли під Польщу – на Галичині та Поділлі: Галич, Белз, Холм, Перемишль, Тереховля, Самбір та інші.

На українських землях Великого князівства Литовського, магдебурзьке право почало поширюватись дещо пізніше і не такими швидкими темпами – у XIV–XV ст.<sup>3</sup> Так отримали магдебургію Кам'янець-Подільський, Луцьк, Кременець, Мукачєво, Коропець, Рівне. У 1494 р. магдебурзьке право одержав Київ від великого князя литовського і короля Речі Посполитої Олександра Ягеллончика (хоча існують згоди про застосування в Києві магдебурзького права за Вітовта, тобто до 1430 р.). Брацлаву було надано магдебурзьке право у 1497 р.

<sup>1</sup> Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття, 1997.

<sup>2</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>3</sup> Кобилецький М.М.. Поширення Магдебурзького прав на українських землях Великого князівства Литовського. Режим доступу: <http://www.apdr.in.ua/v49/08.pdf>

У XVI ст. отримали магдебурзькі привілеї Дубно, Бучач, Чортків, Острог, Любомль, Тернопіль, Гусятин, Копичинці і Корсунь.

Друга хвиля надання магдебурзького права була більш масштабною. З кінця XVI і в першій третині XVII ст. право на самоврядування отримали міста на Наддніпрянщині: Переяслав, Біла Церква, Чигирин, Мозир, Канів, Богуслав, Вінниця і т. д.<sup>1</sup>

На Лівобережній Україні магдебурзьке право стало поширюватись наприкінці XVI ст. Першими на Лівобережжі отримали магдебурзьке право такі міста як Переяслав (1585 р.) та Лубни (1591р.). Із входженням до складу Речі Посполитої Чернігово-Сіверщини магдебурзьке право у першій пол. XVII ст. отримали міста, які були у владі короля, серед них Новгород-Сіверський, Стародуб (тепер Росія), Чернігів, Ніжин, Борзна та інші. Лише за період 1572-1647 рр. українським містам і містечкам було видано 50 магдебурзьких грамот.

Третя хвиля надання магдебурзького права припадає на 60-ті роки XVII ст. – середину XVIII ст. В цей період отримала магдебургію спочатку від польського короля, а потім російського царя, значна частина міст Лівобережної України. Вважається, що останнім містом, яке отримало магдебурзьке право, стала Полтава. Його місту було підтверджено універсалом гетьмана Кирило Розумовського в 1752 р.<sup>2</sup>

Таким чином, магдебурзьке право, що було символом приналежності до Європи, охопило міста в Галичині, Волині, Поділлі, в також в Гетьманщині (сучасні Чернігівщина, Полтавщина, частини Київщини та Черкащини).

Видатний український історик М. Грушевський, який досить критично ставився до ролі нової системи права, разом з тим відзначав: «Магдебурзьке право, одержане головнішими українськими містами ще в XV в., розривало той органічний зв'язок, що з'єднував город з землею; город перестав бути її центром, осередком її життя і перетворився в анклав: магдебурзьке право, запевняючи міській громаді автономію, заразом вилучало її з адміністративного устрою землі, знімало з неї земські обов'язки, замінюючи їх на особний грошовий податок, неперехідною межею відграничувало територію міста від його округи»<sup>3</sup>.

М. Кобилецький наводить дані австрійського дослідника Р. Каїндля, згідно з якими у Галичині більше 400 міст і сіл володіли магдебурзьким правом. Також він посилається на німецького дослідника Ф. Шмідта, за підрахунками якого 650 міст Малопольщі та Галичини володіли магдебурзьким правом<sup>4</sup>. Окрім міст, за даними М. Кобилецького, місцеве самоврядування розвивається і в у 97 (1772 р.) західноукраїнських селах за магдебурзьким, кульменським (хелмінським) або новомарктським (шредським) правом в спрощеній формі на чолі з солтисом (головою) або війтом та лавниками.

### Територія та земля в самоврядних містах

У самоврядних містах велике значення приділяли визначенню меж території, виходячи з розуміння того, що буде збільшуватись міське населення, а тому земля буде потрібна для різноманітних потреб городян. Іноді у власності міста знаходились землі сіл, розташова-

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>2</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>3</sup> Грушевський М. С. Історія України-Руси. Наук. думка, 1991.

<sup>4</sup> Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні. Режим доступу: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/1/Kobyletskyi%20M.M..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/1/Kobyletskyi%20M.M..pdf)

них поруч, і за користування ними селяни повинні були сплачувати податок місту. Межі міста позначалися за примітними географічними ознаками (річки, струмки, гори) або спеціальними знаками<sup>1</sup>.

Міську землю було заборонено продавати, дозволялось передавати її в оренду, під забудову або в користування. Земля вважалася міською власністю, а територіальна громада та приналежні до неї міщани виступали в цей період в ролі колективного феодалу. Вільні від забудови міські території за рішенням громади безкоштовно передавались міщанам для випасу худоби, городів і сінокосів. Доходи за користування землею поступали до міської скарбниці і складали окрему поважну статтю прибутків, які записувались у спеціальну «зашнурну» книгу. Міська громада уважна стежила за тим, щоб вибрана нею влада не зловживала землею.

## Міщанство

З середини XIV ст. на теренах України з'явився новий суспільний прошарок – міщанство. До нього належали громадяни міста, які володіли нерухомим майном. За магдебурзьким правом міщани звільнялись від залежності і суду магнатів та шляхти, підпорядковуючись лише магі-страту міста і суду війта<sup>2</sup>. Королівські державні урядники не мали права втручатися в юридичні права міської громади. Це робило міщан вільними людьми, які поруч із самоврядністю отримали також судову і економічну автономію – самі обирали своє місце проживання і зайняття.

Основними сферами занять міщан були ремесла, промисли і торгівля. В земельному округу міста його мешканці могли засновувати будь-які підприємства, будувати фільварки, маєтки, кам'яниці. Займаючись ремеслом чи торгівлею під захистом магдебурзького права, міщани накопичували свої капітали, вкладали гроші у різноманітні справи, у тому числі такі вигідні, як приватні кам'яниці і будівництво фортифікації.

Н.Яковенко високо оцінювала роль нового стану: «Опір порушенню своїх прав, який українське міщанство легально провадило з XV ст., бомбардуючи уряд депутаціями, петиціями і скаргами, став справжньою школою громадянської активності, оскільки виховував усвідомлене відчуття (і знання) законів та навички організованих політичних дій, словесних дебатів і солідарних акцій»<sup>3</sup>.

## Обов'язки міської громади

Вибрана міська влада мала чисельні обов'язки в різних сферах – від благоустрою та дотримання санітарних норм до організації безпечного та спокійного життя городян. Так, один із міських посадовців відповідав за чистоту в місті, вимагаючи від мешканців тримати свої подвір'я та вулиці незабрудненими і вільними від сміття. Інший посадовець стежив за дотриманням протипожежних вимог: у визначених дворах були діжки з водою та інвентар, а у випадку пожежі люди мали спільно виходити для боротьби з вогнем.

Одним із центральних обов'язків мешканців було будівництво, відновлення та зміцнення фортифікаційних укріплень: стін, башт, валів та ровів. Місто утримувало потужну фортецю, в якій міщани почувались безпечно за своє життя і справу. Укріплення фортець було вигідно і державі, тому що посилювало її обороноздатність від зовнішніх ворогів.

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>2</sup> Бойко І.Й. Застосування Магдебурзького права у Галичині в складі Польського королівства (1349–1569 pp.) Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/19622/%C1>

<sup>3</sup> Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття, 1997.

Функції охорони міста від зовнішньої загрози та дотримання порядку на вулицях виконувала сторожа, яка утримувалась на кошти міста. Дбало місто і про арсенал, де накопичувалась зброя, яка потім використовувалась у військових діях. Під час нападу на місто кожний міщанин зі своєю зброєю мав обов'язок його захищати. В містах, в яких загроза нападу на місто ставала явищем постійним, військова повинність була обов'язковою для міщан.

В містах Гетьманщини за дотриманням порядку стежили городничий і «плацова сторожа» – прообраз міської поліції. У ній працювали на засадах виборності та добровільності. Міщани кожної вулиці зобов'язувалися «для кращого порядку і запобігання злочинству» самі тримати караули з рушницями або з великими палицями.

### Хто користувався магдебурзьким правом?

Не всі мешканці середньовічного самоврядного міста мали рівні права. Кожна соціальна група діяла в межах визначених прав та привілеїв, які знаходили своє відображення в магдебурзькому праві. Так, у Львові обирати або бути обраними до магістрату могли ті міщани, котрі здобули міське право «Jus civile». Його міг отримати тільки повнолітній (не молодший 25 років), законнароджений християнин чоловічої статі, пристойної поведінки, одружений, що володів нерухомістю в місті. Міське право надавалось радою Львова лише на підставі рекомендаційних листів, які засвідчували походження пошукача громадянства і видавались місцевою канцелярією чи старостинським урядом того міста чи села, звідки він прибув до Львова. Громадянство у Львові було довічним, але не спадковим. Навіть народжені в місті особи мали із досягненням повноліття формально набути право міщанства<sup>1</sup>.

За даними М. Капралю, заможних міщан, які мали нерухомість в місті і могли користуватись привілеями, що надавало магдебурзьке право, у Львові було 25–30% від всього населення міста. Як правило, до них належали члени купецьких гільдій та ремісничих цехів, а також ті, хто був маєтним і вкладав свої кошти у розвиток міста<sup>2</sup>.

### Формування міського самоврядування

О. Бойко вважає, що «у Львові магдебурзьке право зазнало особливого розвитку, небаченого у жодному українському місті середньовіччя, створивши своєрідне львівське міське право»<sup>3</sup>. Тому не дивно, що зразком застосування магдебурзького права для міст Галичини й Поділля, що належали польській Короні, після польських міст став Львів<sup>4</sup>. Враховуючи цей історичний факт, розглянемо формування, склад та функції львівського магістрату.

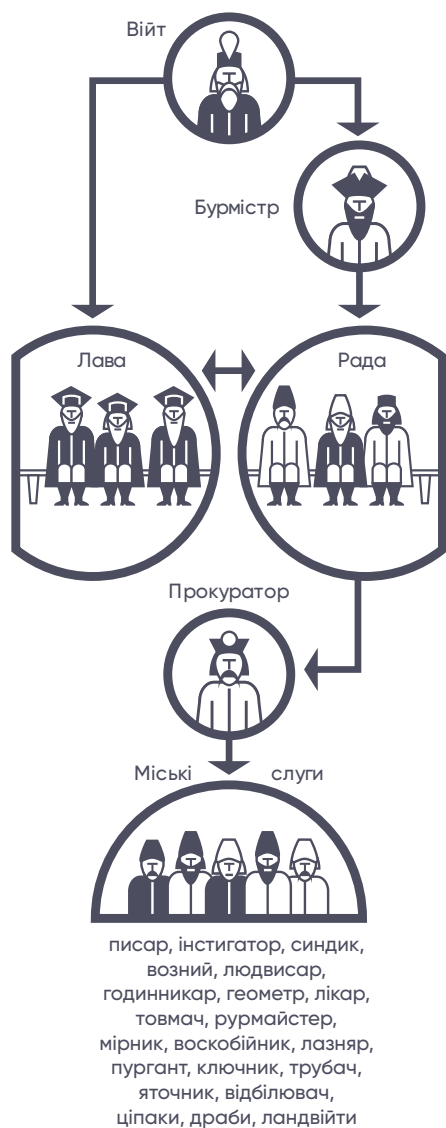
Міська влада Львова, **магістрат**, обиралась, зазвичай, щороку на Новий рік. Кандидати повинні були бути постійними мешканцями міста, відомими і добросовісними людьми, не молодшими 25 і не старшими 70 років. Зверталась увага на їх освіту, знання законів та моральні якості: совісність, розсудливість і добропорядність. Велике значення мав також рівень статків кандидатів: міщани вибирали не дуже багатих, але достатньо заможних з оглядом на те, щоб кандидат міг вкладати певні власні кошти в розвиток міста.

<sup>1</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>2</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Упорядн. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>3</sup> Бойко І.Й. Застосування Магдебурзького права у Галичині в складі Польського королівства (1349–1569 рр.) Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/19622/%C1>

<sup>4</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.



До речі, у Києві органи місцевого самоврядування обирали щорічно у середині або наприкінці березня за 3 тижні до Великодня. Ці терміни виборів органів міського самоврядування були властиві й для інших міст Великого Литовського князівства. Вибори проходили на зборах, в яких брали участь міщани з правом голосу. Після обрання виборні посадовці склали присягу на вірність громаді перед королівськими комісарами та приступали до виконання міських справ, до відправлення правосуддя. Якщо обрана міська влада чинила неправомірні дії, міщани могли звернутись до короля або до гетьмана.

Магістрат у Львові складався з двох частин – **ради** та **лави**<sup>1</sup>. Лава мала велике значення для міста, оскільки в ній зосереджувалися всі головні управлінські важелі. Вона являла собою суд присяжних, а її члени називались **лавники** (засідателі), і обирались вони довічно. В середині XIV ст. до лави обирали 7 лавників, потім кількість зросла до 9, а з XV ст. в лаві стало 12 лавників<sup>2</sup>. Крім судової влади лава мала право провадити слідство. Її члени склали заповіти і ділили майно померлого, подаючи своє рішення на затвердження раді тощо. Лавники отримували щорічний пай із земельної власності лави, судові податі та штрафи, також частку від кожного новопривбулого члена громади. Лава мала свою окрему канцелярію, своїх писарів. До наших днів збереглися численні судові книги – результат діяльності лави.

Лаву очолював **війт**, він же був і головною посадовою особою в магістраті. Спочатку війт призначався власником міста, свою посаду війт міг передавати в спадщину, відступити або продати. За свою службу він брав частину податків із судової оплати. З наданням магдебурзького права місто могло відкупити посаду війта, і вона ставала виборною<sup>3</sup>. В сучасному сенсі війта можна назвати головою міста. Як зазначає Н. Яковенко, обсяг незалежності конкретного міста значною мірою визначався типом війтівського уряду: війт був підзвітний у менших приватних містечках власнику, а у великих містах – королю<sup>4</sup>.

Кількість **радників** не була чітко визначена і в різних містах становила від 4 до 12 осіб. Найбільшу кількість радників мали великі міста, а найменшу – приватновласницькі. На українських землях у складі Великого князівства Литовського у привілеях до радників застосовували терміни «райца», «радський», «радца». Міську раду у Львові також називали *сенатом* (*senatum, officium consulare*). До львівської ради, яку обирали для контролю за лавою на 1 рік, спочатку входили 6 радників (ратманів або консулів). З початку XVI ст. значення ради зростає, радників стало вже 12<sup>5</sup>. Поступово рада перейняла всі адміністративні і фінансові справи, лаві залишилися тільки судові функції. Рада збиралася в ратуші стільки, скільки цього потребували справи, але не менше одного разу на тиждень. Предметом обговорення на її засіданнях були загальні питання міста. Радники були виборними представниками міської громади, сучасною політичною лексикою їх можна назвати депутатами.

Головуючий в раді був **бурмістр**, його ще називали проконсулом або президентом. Щороку обирали трьох бурмістрів: один був представником львівського королівського старости, другий – ради, третій – від міської громади. Вони по черзі виконували свої обов'язки протягом

<sup>1</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>2</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>3</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>4</sup> Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття. 1997.

<sup>5</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

року: королівський бурмістр розпочинав і закінчував рік, а два інші виконували свої обов'язки кожен упродовж кварталу. Бурмістри по чергово виконували обов'язки керівника міста. Вони мали право самі вирішувати окремі суперечки і чинити суд, в документах часто фігурує суд проконсульський на відміну від суду радників.

Посада бурмістра – аналогічна сучасній посаді мера. Деякі дослідники вважають, що вони фактично були заступниками вїта<sup>1</sup>. Основним обов'язком бурмістра було ведення засідання магістрату в якості головуючого. До його компетенції належали: контроль за діяльністю комунальних служб, витрати міської скарбниці, охорона громадського порядку. Вїт і бурмістри зобов'язані були вирішувати проблеми за згодою радників, але вони часто порушували цю норму. Члени магістрату, вїт і бурмістри були захищені статутами міст від зазіхань на їхнє життя, честь і гідність: за такі порушення передбачались суворі покарання.

Т. Гошко пише, що одного із трьох львівських річних бурмістрів обирали сеньйором на цілий рік, таким чином забезпечувалась постійність авторитету у магістраті при змінності бурмістрів протягом року. Тобто сеньйор як окрема посадова особа в магістраті був представником міста перед вищою державною владою і перед королем, саме через нього подавались прохання і апеляції до королівської канцелярії. Окрім того, сеньйор мав привілей і в самому магістраті, якщо при виборі чиновників траплялась рівність голосів, його голос вважався подвійним<sup>2</sup>.

Крім бурмістрів ще декілька радників (депутатів) працювали в магістраті постійно на чітко визначених посадах. Такі посадовці називались «**річні радники**»: один з них вів книгу прибутків та видатків міської скарбниці, другий здійснював контроль за збором міських податків, третій – стежив за цінами в торгівлі, четвертий – відповідав за транспорт. Ті радники, які не були на посадах, могли отримати їх іншим разом, наприклад, в наступному році, коли закінчувались повноваження їх посадовців – колег по магістрату.

Також у складі магістрату був виконавчий орган – «**Міські слуги**», який очолював прокуратор (він же ратушний, люнар, шафар, господар). «Міських слуг» не обирали, а наймали за оплату. Одним із важливих і шанованих міських чиновників був **писар** ради, якого часом називали просто міським писарем. Він мусив володіти кількома мовами, мати правничу освіту. Маючи широкі повноваження, писар мусив нести особливу відповідальність перед законом за правопорушення і злочини: його могли звільнити з посади, позбавити міського громадянства; писареві, котрий зробив хибний запис, відрубували руку, якщо ж він сфальшував магістратські книги, то його карали вогнем<sup>3</sup>.

Правоохоронцем (прокурором) у місті був *інстигатор*, обов'язком якого було не допускати галасу під час судів у ратуші, видавати позови, збирати судові штрафи, забезпечувати присутність сторін на судовому процесі і самому бути там. Інстигатор кожної п'ятниці мав надавати суддям реєстр судових рішень. Влада інстигатора часом ставала обтяжливою для громади. З підсиленням влади регента інстигатор став його помічником<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>2</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>3</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>4</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.



Іншими посадовими особами були: *синдик* (адвокат), *возний* (судовий виконавець), *людвисар* (пушкар), *годинникар*, *геометр* (фортифікатор), *лікар*, *товмач* (перекладач), *рурмайстер* (доглядач водогону), *мірник* (доглядач «міри» на площі Ринок), *доглядач «важні»* на площі Ринок, *воскобійник* (доглядач за воском і якістю товарів), *відбілювач полотна*, *яточник* (наглядач за ятками на площі Ринок), *лазняр* (доглядач міської лазні), *пургант* (прибирач сміття), *ключники* (на міських брамах), *трубач* (на ратушній вежі), *кат*. Також до «міських слуг» належали *ціпаки* (до 24, вони ж пахолки, гайдуки – міська поліція), їм допомагали *драби* (вартові, до 50), яких наймали тимчасово. На передмістях представляли владу *ландвїйти*, в розпорядженні яких були «старші вулиць» (присяжні десятники).

Посадовці не отримували за свою працю заробітну платню, вважалося, що вони виконують свій обов'язок перед містом. Вони не платили жодних податків (ні королівських, ні міських) від свого нерухомого майна. Зокрема, львівські урядовці були звільнені від повинності надавати гостьові кімнати. Але існували так звані упоминки, коли люди оплачували послуги посадових осіб, до яких вони приходили для вирішення своїх справ<sup>1</sup>.

Ще одним джерелом доходів посадовців були прибутки з приміських земель, які звільнялись з оподаткування. Бурмістрам та писарю могли надаватись досить значні ділянки землі (площею до кількох сотень гектарів). Вїт за часів Гетьманщини мав чітко визначений відсоток від обсягів прибутків ремісників та торгівців і був зацікавлений в економічному розвитку свого міста. Крім приватних мотивів міщани хотіли обиратись в міську владу для захисту корпоративних інтересів – ремісницьких цехів та торговельних гільдій.

Приміщення, в якому засідав магістрат, називалося ратушею, що з німецької – будинок рад. Відтоді одним з символів міського самоврядування стали високі архітектурні споруди з обов'язковим годинником та трубачем, який трубив щогодини. У ратуші зберігались й символи міської влади – прапор і печатка. Міські ради могли також видавати власні нормативно-правові акти – вількери.

## Фінанси

В містах за магдебурзьким правом податки сплачували тільки міщани. Податки на їхнє майно та економічну діяльність встановлювало місто і вони йшли тільки до міського бюджету. Проте від державних податків міщани були звільнені. Держава встановлювала для міста чітко визначені платежі на рік від міського жителя відповідно від «пожитків». Міста з повним магдебурзьким правом (а їх було близько 80) платили в державний бюджет певний відсоток коштів, які надходили до міської скарбниці<sup>2</sup>. Звіт за бюджет відбувався наприкінці року. І чим багатшими були міщани, а через них – місто, тим більше в абсолютних цифрах держава отримувала сталих доходів. Рештою коштів після виплати державі розпоряджався магістрат, спрямовуючи їх на потреби розвитку міста. Через такий механізм управління фінансами місто отримувало справжню автономію від держави.

<sup>1</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>2</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

Верховний володар, король або гетьман, давав гарантії не посягати на доходи міста. Держава залишала за собою право визначати і зби-

рати лише один прямиий податок – зі спиртних напоїв. Також державою встановлювались деякі непрямі податки, наприклад, вимагалось молоти зерно на королівських млинах, доходи від яких йшли до королівського скарбу. За рішенням сейму, у випадку надзвичайної державної потреби, на міщан встановлювались ще деякі додаткові податки<sup>1</sup>.

Які місцеві податки встановлювало місто? Основним місцевим податком було мито з товарів, які ввозились в місто. Бралось мито з іногородніх купців як плата за дозвіл торгувати в місті, податки з місцевих торгівців, податки з ремісників та інших видів діяльності (право варити пиво, з гостинних дворів, міських бань, млинів, водогону). Окремий дохід міста складали всілякі штрафи. Платежі до скарбниці йшли європейською твердою валютою того часу – талерами, які домінували в обігу України до вісімнадцятого століття.

Значним джерелом прибутку міст було місцеве винокуріння. У середині XVIII ст. від винокуріння Київський міський магістрат одержував 100–150 тис. золотих монет, а міський бюджет на 67,5 % формувался за рахунок відрахувань від власного виробництва спиртного.

У Львові громада встановила фінансовий контроль за використанням радою громадських коштів, який здійснювала спеціальна комісія – лонгерія. До її складу входили представники ради, 4 лавники, 6 представників міської громади та представник короля<sup>2</sup>.

## Суд

Важливою складовою магдебурзького права була судова автономія міста. До компетенції магістрату належав розгляд цивільних справ, які були пов'язані з сімейним та спадковим правом, конфліктами майнових та торгівельних інтересів. Суд в складі декількох уповноважених посадових осіб засідав кожного дня, крім неділі і свят. Участь у засіданні могли брати всі бажаючі. Привілей судитись в міському суді отримували міщани.

Суд був змагальним і публічним: і сторона обвинувачення, і сторона захисту мали доводити свою правоту. Якщо одна із сторін не погоджувалась з рішенням суду, вона могла подавати апеляцію. Суди виносили досить суворі покарання: за крадіжку могли прикувати до стовпа ганьби або відрубати руку. Деякі суди мали право на смертну кару. Крім цього суд виконував функції нотаріальної контори, де засвідчувалися цивільно-правові акти: документи на продаж землі та майна, заповіти, контракти<sup>3</sup>.

## Цехи

Ремісницькі цехи досить вдало вписалися в міське самоврядування за магдебурзьким правом. Цехи об'єднували ремісників однієї професії, захищали свої права і несли відповідальність перед містом. Цехи організовували також свою внутрішню діяльність: вели виробництво та контролювали якість продукції, надавали підтримку своїм членам, стежили за конкурентами. Цехи намагались не допустити виробництва товарів ремісниками, які не входили до їхніх об'єднань. Але це не завжди їм вдавалося, в передмісті виникали окремі майстерні, які становили конкуренцію цехам і мали високу якість своїх товарів. У Львові в кінці XIV ст. існувало не менше 4 цехів (пекарський,

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>2</sup> Гошко Т.Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Афіша, 2002.

<sup>3</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

різницький, шевський і кравецький); у 1425 р. їх вже було 10, наприкінці XV ст. – 14, а на середину XVI ст. – близько 20<sup>1</sup>.

Членами цехів були майстри – власники ремісничих майстерень, вони називались товаришами або цеховими братчиками. Майстри володіли майном, куди входили виробничі споруди, інструменти. Майстер самостійно займався виробництвом, разом з ним працювали підмайстри та учні, але останні не брали участі в вирішенні цехових справ. Майстер сплачував в цех певний внесок і мав можливість через нього захищати свої інтереси. Підмайстер міг стати майстром, пройшовши навчання та склавши своєрідний іспит. Для цього він мав виробити оригінальний витвір своєї ремісничької справи та отримати схвальні оцінки від майстрів. Очолював цех виборний цехмайстер, а підскарбій відповідав за фінанси цеху. Цехи мали своє приміщення, прапор та скарбницю.

## Торгівля

Торгівля для міста була основним фактором його економічного благополуччя та зростання, а можливість регулювати торгівлю і отримувати доходи – ознакою самоврядування і привілеєм. Так Львів перетворився в потужний торговий центр на шляху товарів від Західної Європи до Туреччини, Ірану та Китаю. Магістрат наглядав за тим, як ведеться торгівля в місті: встановлював її правила, стежив за вагами і мірами. Він також контролював ціни на ринках міста і визначав їх максимальний рівень, захищаючи громаду від ймовірного свавілля торгівців і цехів в ціновій сфері.

Міщани отримували привілей проводити торги в місті один-два рази на тиждень, а також великі ярмарки, які приваблювали купців не лише з інших міст, але й з Європи, зокрема Польщі, Османської імперії та інших країн. Ярмарки були не тільки місцем, де йшла жвава оптова та роздрібна торгівля, а перетворювались на цікаву подію для городян та жителів навколишніх сіл з виставами та змаганнями. Терміни проведення ярмарків часто визначалися релігійними святами.

Приїжджі купці мали обов'язково покласти свій товар на міський склад і сплатити за його збереження, платили окремий податок за придбаний або проданий товар. Місто захищало свої інтереси від зовнішньої конкуренції, дозволяючи приїжджим купцям вести тільки оптову торгівлю. Привілей вести роздрібну торгівлю давався лише місцевим торгівцям.

## Особливості магдебурзького права в Україні

Магдебурзьке право, яке зародилось в Німеччині на католицьких землях, прижилось в Україні, набувши багато особливих характеристик. Серед них можна виокремити дві важливі групи: національна і релігійна нерівність, а також вплив місцевих умов і норм.

В українських містах відбулась певна нерівність міщан, виходячи з їх національного та релігійного походження. Так у Львові православні були відсторонені від управління містом, але вони могли користуватись економічними привілеями та пільгами самоврядного міста. В містах, де українське населення переважало і мало вплив для включення в керівництво міста, половину місць в магістраті могли займати православні городяни. На східноукраїнських землях з домінуванням

<sup>1</sup> Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття, 1997.

українського населення перед громадами інших етнічних громад (поляків, німців) міську владу, наприклад, у Києві, формувала українська православна більшість.

Крім українців, німців і поляків в самоврядних містах, розташованих на рубіжних українських землях, проживали також євреї, татари, караїми, вірмени, росіяни, литовці та представники інших народів. Національні громади мали право створювати власні самоврядні органи з обмеженими адміністративними функціями, які здійснювали судочинство за традиційними законами. Вони поступово потрапляли в цих містах під юрисдикцію магдебурзького права. Так утворювалося єдине багатонаціональне українське міщанство, яке було об'єднане загальними правовими, соціальними та економічними відносинами. Міщанство усвідомлювало власні корпоративні інтереси, які відрізнялися від інших станів – феодалів, козаків, селян, і коли це потребувало, воно йшло на конфлікти з ними, а часом, з державою, якщо державні урядники перебирали на себе багато повноважень міської громади.

Магдебурзьке право в Україні на відміну від ситуації в містах Центральної Європи розвивалося під великим впливом двох чинників: національної і релігійної нерівності, а також місцевих умов і норм. Усі українські міста, що володіли магдебурзьким правом, можна поділити на міста повного магдебурзького права (магістратські міста) у складі двох самостійних колегій – ради та лави, і міста неповного магдебурзького права (ратушні міста), де війти, бургомістри, лавники та радники одночасно виконували як адміністративні, так і судові функції<sup>1</sup>.

Ратушні міста не мали магістрату, в ратушній управі не існувало розподілення на лаву та раду. У містах із неповним магдебурзьким правом повноваження радників та їх вибори були значно обмежені королівськими старостами, війтами і власниками міст. У Ковелі міщани обирали 8 авторитетних осіб щороку, з них чотирьох староста призначав радниками, а одного – бургомістром. Бургомістр виконував повноваження впродовж місяця, після чого по чергово ці повноваження щомісячно виконували інші радники, поки не виберуть нову раду.

Неповне магдебурзьке право мали міста Волинського, Брацлавського і Київського воєводств, що належали до Великого князівства Литовського. З виникненням української держави – Гетьманщини внаслідок національно-визвольної війни українського народу – зберігся поділ усіх міст на привілейовані магістратські та непривілейовані ратушні.

### Скасування магдебурзького права

Російська влада у другій половині XVIII ст. взяла курс на жорстку централізацію в сфері адміністративно-територіального устрою, фактично ліквідували в Україні магдебурзьке право, а разом з ним міське самоврядування. Такі ж процеси централізації та уніфікації управління відбувались і на Галичині, яка опинилася під владою Австрійської імперії. З ліквідацією Гетьманщини у 1764 р. магістрати вже не могли звертатись до гетьманів як до своїх захисників або арбітрів. В результаті трьох розподілів (1772, 1793, 1795 рр.) Речі Посполитої її територія увійшла до Російської, Австрійської імперій та Пруссії.

<sup>1</sup> Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні. Режим доступу: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/1/Kobyletsyky%20M.M..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/1/Kobyletsyky%20M.M..pdf)

Більша частина українських земель перейшла під владу Москви, на яку поступово було поширено російську адміністративну і правову систему. Це призвело до різкого скорочення міст з повним магдебурзьким правом. Проте неповне магдебурзьке право, тобто ратушу як орган міського самоврядування, у кінці XVIII ст. ще мали майже всі міста Лівобережної України, але поступово міські громади позбавлялись своїх прав. Остаточно магдебурзьке право на Лівобережжі було ліквідовано у 1831 р., а в Києві – у 1835 р.<sup>1</sup>

### Значення магдебурзького права для України

Магдебурзьке право сприяло внесенню в українські міста важливих рис західноєвропейського міського устрою, зблизило культурно-правові системи України і Західної Європи<sup>2</sup>. Міщанство як новий соціальний прошарок того часу активно включилося в державотворчий процес, використовуючи боротьбу за надання магдебурзького права для здобуття певної автономії від держави. Для центральної влади дарування тому чи іншому місту магдебургії стало важливим чинником державного управління, тому що розширювалась її соціальна база за рахунок міщан. Міське населення під прикриттям магдебурзького права отримало захист від сваволі королівських намісників і великих землевласників.

Місцева громада завдяки магдебурзькому праву навчилася управляти своїм містом на демократичних засадах. Вона призвичаїлася будувати суспільне життя, менше орієнтуючись при цьому на центральну владу. Міське життя було введено у чіткі правові норми через запровадження виборної системи органів міського самоврядування та суду. Були регламентовані діяльність купецьких об'єднань та цехів, питання торгівлі і багатьох інших сфер. Автономія міст створила сприятливі умови для розвитку ремесел і торгівлі.

Головним результатом міського самоврядування за магдебурзьким правом можна назвати вдалу соціальну політику, спрямовану на зменшення бідності. Дослідники вказують, що в українських самоврядних містах до початку XVIII ст. бідноти було біля 3%. А після того, як російські війська зайняли більшу частину України, збільшуючи тягар на своє утримання, цей відсоток збільшився до 20–40%<sup>3</sup>.

Магдебурзьке право сприяло появі громадян, які навчилися керувати своїм містом, розвивати міське господарство, обирати та контролювати владу, зміцнювати безпеку, встановлювати правила відносин з верховною владою в державі. Таким чином, українські міста створювали сприятливі умови для проживання людей і розвитку громади, поступово входячи в єдиний європейський культурно-правовий простір. Однак впливи магдебурзького права не були однозначно позитивними, поширення цієї правової системи зумовило посилення іноземної колонізації та певне обмеження прав місцевого населення<sup>4</sup>.

## 1.3. Козацьке самоврядування

Військо Запорізьке виникло у XVI ст. як військово-політична організація з центром у Запорізькій Січі. Козацьке самоврядування Війська Запорізького формувалося протягом другої половини XVI – кінця XVIII століття і мало чисельні демократичні елементи: виборність січо-

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>2</sup> Ровинська К.І. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України. Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/3/02.pdf>

<sup>3</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Упорядн. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>4</sup> Бойко І.Й. Застосування Магдебурзького права у Галичині в складі Польського королівства (1349–1569 рр.). Режим доступу: <http://www.prazovnavec.com.ua/period/article/19622/%C1>



вої ради, обрання уряду – кошової, паланкової і курінної старшини, кошового отамана, і в цілому на засадах самоуправління розв'язувало найважливіші господарські, військові, судові справи<sup>1</sup>.

В середині XVII ст. в результаті національно-визвольної війни українського народу утворилась українська козацька держава – Гетьманщина на території Наддніпрянщини, Сіверщини, Полісся та Східного Поділля. Адміністративний поділ Гетьманщини дублював структуру Війська Запорізького: територіальні одиниці відповідали ієрархії бойових підрозділів, забезпечуючи максимально швидку мобілізацію козацького стану. Тому Гетьманщину розглядають як розвинуту державну форму Війська Запорізького. Запорізька Січ не входила до жодного з полків, перебувала у складі Гетьманщини на правах певної автономії, обирала власного кошового отамана і підпорядковувалась безпосередньо гетьману.

«Новаційний підхід уряду Б. Хмельницького при закладенні нової адміністративної структури українських земель полягав у тому, що козацькі полки і сотні мали значно менші території, ніж воєводства і повіти Речі Посполитої, а тому і адміністративним органам було легше ними управляти<sup>2</sup>. Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням<sup>3</sup>.

Курінь був найнижчою територіальною і військовою одиницею на рівні певного населеного пункту з декількома десятками козаків, очолюваних курінним отаманом. Місцеву громаду поселення представляв виборний вїйт.

Наступними в адміністративній ієрархії були сотні, що склалися із куренів і нараховували близько 200–300 козаків. Центрами розташування сотень були містечка, в яких військовими питаннями керував призначений полковником сотник, а до сотенної старшини входили осавул, писар і хорунжий. Цивільними справами відав городовий отаман разом із органами міщанського самоврядування.

Полк був найвищою адміністративно-територіальною одиницею Гетьманщини. Він складався з декількох сотень й очолювався полковником, що призначався гетьманом. До складу полкового уряду входили: полкова козацька рада, полковник, полкові старшини, рада полкової старшини і полкові канцелярії. У полковій козацькій раді, за бажанням і змогою, брали участь усі городові козаки, які були вписані до компуту (поіменного реєстру) полку. Саме полковій козацькій раді підпорядковувався полковий уряд на підставі звичаю. До полкової старшини крім полковника входили осавул, обозний, суддя, писар і хорунжий.

Полковий осавул був помічником полковника з військової справи і наглядав за дотриманням порядку і дисципліни у полку, виконував поліцейні функції, опікувався полковою музикою та інше. Полковий обозний відав матеріальним забезпеченням полку, керував обозом та артилерією, а також під час відсутності полковника виконував його обов'язки. Полковий суддя головував у полковому суді, мав свою канцелярію та урядовців. Полковий хорунжий відповідав за збереження полкового прапора. Полковий писар вів діловодство полку і ві-

<sup>1</sup> Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого розвитку в Україні. Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILEA=&S21ISTR=Unzap\\_2002\\_1\\_10](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILEA=&S21ISTR=Unzap_2002_1_10)

<sup>2</sup> Смолій В.А. Історія українського козацтва: нариси у двох томах. Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.

<sup>3</sup> Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Атіка, 2000. Режим доступу: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/42-pdbilenchuk-mistseve-samovrjaduvannja-v-ukrayini/736-chastina-persha-teoretichni-osnovi-mistsevogo-samovrjaduvannja-rozdil-i-istorija-teorija-i-metodologija-mistsevogo-samovrjaduvannja.html?start=2>

дав полковою канцелярією. Полкова канцелярія була управлінською й технічною установою полкового уряду, що забезпечувала механізм взаємодії генерального, полкового і сотенного урядів. Полковий уряд становив основу організації державної влади Гетьманщини, на яку спирався і всебічно сприяв у своїй діяльності генеральний уряд. Модель адміністративного устрою полку копіювалася на сотенному рівні.

Полковник був представником військової адміністративної влади на території полку і мав широке коло адміністративних, військових, судових і фінансових повноважень: від мобілізації ввіреного йому військового підрозділу до керівництва земельним фондом і фінансовими справами (податки, орендна плата). Такі повноваження давали змогу втручатись у внутрішні справи міст і ставити під свій контроль міське господарство. Під час виконання цих повноважень полковник спирався на полкову старшину. Центром полку було полкове місто, в якому цивільними справами займався городовий отаман, а міщанськими – органи самоврядування. До обов'язків городового отамана входило керівництво полковим центром без зачіпання військової сфери. Нерідко уряд городового отамана посідали старшини, перед тим як зробити подальшу кар'єру.

Незважаючи на те, що посади полкової і сотенної старшини формально вважалися виборними, на практиці гетьман призначав їх самостійно чи за згодою старшинської ради. У середині 1709 р. Петро I заборонив гетьманові самостійно, без дозволу царя, здійснювати кадрові перестановки на полковому рівні. У подальшому поширилася практика призначення на ці посади указами з Сенату чи канцелярії царя (пізніше Малоросійської колегії) без будь-якого попереднього узгодження з гетьманським урядом. Це призвело до негативного впливу на виконавчу владну вертикаль Гетьманату – полковники, а іноді і сотники орієнтувались на укази російської адміністрації і ігнорували розпорядження гетьманського уряду.

Кількість полків не була сталою, коливаючись від 16 і більше. Полки були неоднорідними за розмірами, своєї територію, кількістю козаків та чисельністю цивільного населення. Якщо старі полки (Чигиринський, Черкаський, Канівський, Корсунський та Білоцерківський) займали простір у 2–3 тис. кв. км, то нові, що виникли у ході визвольної війни, за площею були набагато більшими. Так Київський полк займав площу 20 тис. кв. км, а Ніжинський – аж понад 30 тис. кв. км.<sup>1</sup> У 1712–1714 рр. правобережні полки остаточно було ліквідовано внаслідок укладеної російсько-польської угоди, а частину правобережного козацтва переселено на землі Лівобережного Гетьманату.

В останній чверті XVII ст. на Лівобережжі територіально-адміністративний поділ Гетьманщини мав більш-менш усталені форми і межі, залишаючись практично незмінним до моменту її остаточної ліквідації урядом Катерини II у 1765 р. В цей час і до середини XVIII ст. тут існувало десять полків: Ніжинський, Чернігівський, Стародубський, Прилуцький, Київський, Переяславський, Лубенський, Гадяцький, Миргородський і Полтавський. Кількість приписаних козаків в полках була нерівною, коливаючись від 900 до 3200 осіб. На початок XVIII ст. кількість сотень на Лівобережжі складала 163 одиниці<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Смолій В.А. Історія українського козацтва: нариси у двох томах. Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.

<sup>2</sup> Смолій В.А. Історія українського козацтва: нариси у двох томах. Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.

Політичний режим Гетьманату характеризувався «як республікансько-демократичний, що поєднував у собі елементи як прямої, так і опосередкованої демократії і базувався на полково-сотенному адміністративному устрої»<sup>1</sup>. В той же час співвідношення владних повноважень головних елементів політичної системи Гетьманату – Генеральної ради, Старшинської ради, гетьмана та вищої старшини – зазнавало принципових трансформацій, цей «політичний режим в одних випадках набував ознак, характерних для авторитарного правління, в інших – олігархічного»<sup>2</sup>.

На території Гетьманщини міське самоврядування продовжило свій розвиток. Юридично міста тут також поділялись на дві групи – магистратські й ратушні<sup>3</sup>. Перші з них користувалися магдебурзьким правом, одержаним переважно ще від польської влади і підтвердженням згодом гетьманами або царським урядом.

В ратушних містах у період козаччини влада була розподілена між полковим управлінням та ратушною управою: козацька старшина відала справами козаків, а виборна управа – справами міщан. Полкове управління стосувалось козаків та займалося судовою справою, фінансами та переліком населення. Діяльність управи була звужена і вона займалась міським господарством, збиранням податків. Важливо й те, що полкові суди керувались при розгляді справ положеннями магдебурзького права.

Однак давній устрій міського самоврядування було порушено тим, що частина міщан стала козаками і перейшла під владу полковника, сотника або городового отамана. Козацька адміністрація часто втручалася в міське господарство, захоплювала міські землі, сіножаті, млини й шинки, а міський патриціат, захищаючи давні привілеї, намагався поширити свою владу і на козацьке населення міст<sup>4</sup>.

Шляхта та козаки були звільнені від сплачування податків, а купці мали певні привілеї. Тобто половина мешканців міст була звільнена від оподаткування, а на другу половину податкове навантаження різко збільшувалося. Така нерівність викликала протягом всього XVIII ст. конфлікти, які загострювалися під час чергових вимог російських урядників забезпечувати збір податків. Це спонукало гетьманів більш-менш справедливо регулювати питання податкового навантаження. Вони, розуміючи важливість самоврядування для розвитку міста, затверджували лише обраного містом вїйта, надавали або підтверджували магдебурзьке право, спонукали козацьку старшину до справедливих стосунків з магістратами.

Українські гетьмани видавали значну кількість універсалів та інших нормативних актів, у яких підтримували місцеве самоврядування на основі магдебурзького права. Але з підписанням у 1654 р. з Московським царством Переяславської угоди та наступних договорів, права Гетьманщини поступово обмежувались. На розвиток українських самоврядних міст мало негативний вплив втручання царської адміністрації у їхню діяльність.

<sup>1</sup> Смолій В.А. Історія українського козацтва: нариси у двох томах. Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.

<sup>2</sup> Смолій В.А. Історія українського козацтва: нариси у двох томах. Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.

<sup>3</sup> Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні. Режим доступу: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/1/Kobyletskyi%20M.M..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/1/Kobyletskyi%20M.M..pdf)

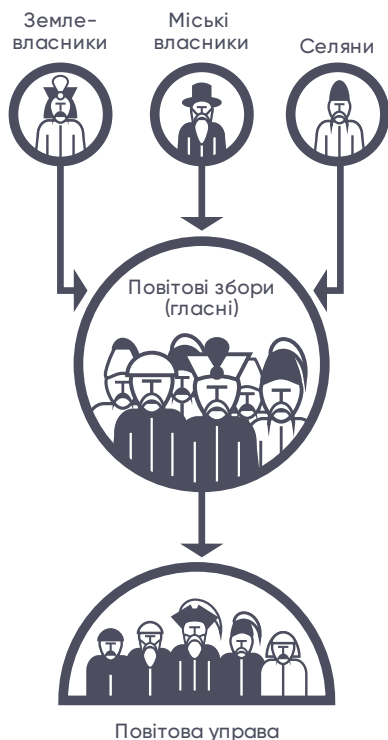
<sup>4</sup> Смолій В.А. Історія українського козацтва: нариси у двох томах. Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.



## 1.4. Імперська модернізація

### Органи міського самоврядування на українських землях у другій половині XIX на початку XX ст.

Західноукраїнські землі були розподілені між Австрією та Росією в результаті трьох поділів Польщі (1772, 1793, 1795 рр.). Землі, що відійшли до Австрії у 1772 р., називалися Королівство Галичини і Лодомерії. Галичина поділялася на Східну (з центром у Львові) й Західну (з центром у Кракові)<sup>1</sup>.



Реформи місцевого самоврядування в Російській та Австро-Угорській імперіях проходили як частина серії великих реформ 1860-70 років, що мали на меті глибоку модернізацію цих держав. Австрія зробила кардинальні, рішучі та ефективні кроки в реформах: у 1867 р. вона перетворилась в двоєдину – Австро-Угорську імперію, монархія стала конституційною, а коронні землі отримали права автономії. Галичина отримала автономію у 1861 р. та обрала свій сейм із 150 послів (депутатів), дві третини з яких склали польські консерватори.

В 1861 р. окремим законом про громади встановлювались загальні засади місцевого самоврядування. Аналогічний закон для Галичини прийняв Галицький сейм. Після затвердження ще низки нормативних актів міста отримали широкі права на автономію.

В 1866 р. в Австрії було проведено нову адміністративно-територіальну реформу. Вся територія Галичини була поділена на 76 повітів. З часом їх кількість зросла і досягла у 1910 р. до 81 (у Східній Галичині – 51, у Західній – 30)<sup>2</sup>. Головними суб'єктами місцевого управління залишалися повіти. Органи повітової громади: повітова рада – керівний орган і повітовий комітет – виконавчий орган. Головою повітового комітету був зазвичай повітовий староста (свою посаду він обіймав лише після затвердження імператором). Повітові органи самоврядування повністю контролювалися органами урядової адміністрації. Низовими (базовими) органами місцевої влади були сільські й міські гміни.

У 1867 р. у Львові було сформовано міську раду з 35 осіб, яка обрала зі свого складу бургомістра. В раді більшість склали поляки, широко були представлені євреї, а також українці. У Чернівцях міську раду і бургомістра було обрано в 1864 р.

Орган міського самоврядування в Галичині називався рада громадська, на чолі його стояв президент, який спирався на виконавчий орган – міську управу (в більших містах – магістрати). В 1889 р. Галицький сейм прийняв закон про громади для 30 найбільших міст Галичини, а 1896 р. – про самоврядування у 145 менших містах і містечках краю.

Буковина у 1849 р. отримала статус окремого краю зі своєю адміністрацією і стала у 1861 році Герцогством Буковина, якому було надано автономію у вирішенні внутрішніх питань<sup>3</sup>. На Буковині у місті Чернівці почав діяти крайовий сейм, який складався з 30 послів.

На українських землях, що входили до Російської імперії, органи самоврядування на рівні села-волості, губернії-повіту і міста були створені в результаті здійснення, відповідно, селянської (1861 р.), земської (1864 р.) та міської (1870 р.) реформ.

<sup>1</sup> Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. Вісник Академії управління МВС, 2010. No 2 (14).

<sup>2</sup> Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. Вісник Академії управління МВС, 2010. No 2 (14).

<sup>3</sup> Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. Вісник Академії управління МВС, 2010. No 2 (14).

Самоврядування в сільській місцевості регулювалося спеціальними нормами Загального Положення від 19 лютого 1861 р., а з 1902 р. – «Положення про сільський стан».



Кожна сільська громада (одне чи декілька поселень) як орган самоврядування, мала сільський схід, на якому вибирали сільських посадових осіб (старосту, збирача податків, соцьких, десяцьких), вирішували дрібні земельні й поліційні справи, розподіляли податки. Але величезне значення в самоврядуванні селян відігравав волосний схід, до складу якого входили сільські й волосні посадові особи на чолі з волосним старшиною, а також «десятидворники» – виборні від кожних десяти дворів. До відання волосного сходу належали: вибори посадових осіб; призначення опікунів і попечителів до сиріт і майна померлих; контроль за діяльністю посадових осіб, обраних волостю; нагляд за училищами, торгівлею тощо. Волосний схід, старшина й суд становили волосне правління. Формально перше місце в урядванні належало волосному старшині (обирався на сході терміном на три роки) із досить широкими повноваженнями, однак через малограмотність волосні старшини часто ставали маріонетками в руках найманих земським начальством спритних писарів.

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена у 1864 р. Олександром II земська реформа. Згідно з Положенням про губернські та повітові земські установи було запроваджено інститут земств. Спочатку вони вводились у південних і лівобережних губерніях. У зв'язку з польським повстанням 1863 р. на Правобережній Україні земську реформу тут було проведено лише у 1911 р.<sup>1</sup>

В європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновувалися земські установи як органи регіонального (на повітовому та губернському рівні) самоврядування. Згідно із законом земство складалося з представницьких органів (повітових і губернських зборів), які працювали сесійно, та виконавчих органів на постійній основі (повітових і губернських земських управ). До складу повітових зборів входили гласні, які обирались на 3 роки зборами виборців по трьох окремих куріях: на з'їзді землевласників повіту, зборах міських власників і волосних сходів селян. Для двох перших курій було встановлено високий майновий ценз. Внаслідок цього більшість (7 із 10) обраних гласних становили представники дворянства й поміщиків, а частка селянства коливалася в пропорції «1 з 10». Гласні, обрані на повітових земських зборах, утворювали губернські збори. Земські управи обирались на повітових і губернських зборах терміном на 3 роки.

До компетенції земств входили господарські справи: будівництво й утримання шкіл, лікарень, надання агрономічної допомоги, налагодження поштового зв'язку, розподіл державних бюджетних коштів, збирання й подання до державних органів статистичних матеріалів, утримання місцевих доріг, забезпечення населення продовольством у разі голоду.

Губернські земські збори були представницькими органами і також обирались за куріальною системою. Вони проводились один раз на рік, але могли скликатися і позачергові збори. Обрана на зборах земська управа вирішувала поточні справи, а контроль за діяльніс-

<sup>1</sup> Терлюк І.Я. Історія держави і права України: Навчальний посібник. Атіка, 2011. Режим доступу: [http://pidruchniki.com/1120061145485/pravo/organ\\_samovryaduvannya#230](http://pidruchniki.com/1120061145485/pravo/organ_samovryaduvannya#230)

тю земств здійснював губернатор. Подібним чином було організоване місцеве самоврядування і в повітах. Земства не володіли повною свободою і самостійністю, а їх постанови могли бути опротестовані губернатором. Недоліком земств були і його невеликі матеріальні можливості.

Подальше реформування місцевого та регіонального самоврядування відбулося згідно Міського положення 1870 року, яке запроваджувалось у дев'яти губернських і прирівняних до них містах України, а в інших містах реформа проводилась на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей.

Положення визначало, що органами міського громадського управління є міські виборчі збори, міська дума й міська управа. Міські виборчі збори раз на чотири роки обирали гласних міської думи, а також міську думу, яка в свою чергу обирала міську управу в складі міського голови, членів міської управи й секретаря думи. Міським положенням 1870 року був введений принцип розподілення влад: міська дума поділялась на розпорядчу (власне міська дума) та виконавчу – міську управу. Міськими справами безпосередньо завідувала міська управа, при якій існували підготовчі, виконавчі та інші комісії.

Обидва органи були виборними. Обирати їх і бути обраними могли чоловіки віком від 25 років, що мали нерухоме майно, сплачували податки до міської скарбниці та проживали на цій території не менше двох років<sup>1</sup>. Виборчого права не отримали жінки і громадяни, що не мали власності, у тому числі високооплачувані спеціалісти, які проживали в найманому житлі. За цих умов виборчі права одержала приблизно десята частина городян віком від 18 років (11–13%), адже в основу виборів був покладений знову ж таки майновий ценз.

У 1892 році було затверджене нове «Міське положення». Перш за все зміни відбулися у виборчій системі та в статусі органів місцевого самоврядування. Виборчі права отримали в повітових містах особи, які володіли нерухомістю на суму не менше трьохсот рублів, в губернських – від тисячі до півтори тисячі рублів на рік та сплачували податки до міської скарбниці. Загалом право обирати одержало близько 2 % населення<sup>2</sup>.

Міський голова і члени управи отримали статус державних службовців і відповідні ранги, а також були зобов'язані носити мундири і спеціальні знаки для міських урядовців з гербом міста і назвою посади. Міські голови губернських і прирівняних до них міст затверджувались на своїх посадах міністром внутрішніх справ, а інших міст – губернатором. Губернатор також затверджував членів міської ради<sup>3</sup>. Управа обиралась думою і була підзвітна їй, але дума не могла довільно усунути обраних нею ж осіб з посади до закінчення встановленого законом терміну їх повноважень. Це призвело до більшої незалежності міської управи від думи. У той же час гласні на засіданні думи мали право робити запити з питань міського господарства і користувались цим досить часто.

Реальна влада міського голови була значно більшою, ніж передбачалась за законом. Він як голова колегіального органу мав можливість

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>2</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

<sup>3</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

забезпечувати вирішення міських справ у бажаному йому напрямі. Уряд наглядав за законністю дій міського самоврядування, не втручаючись у його господарську діяльність. У свою чергу місцеві органи були позбавлені права займатися політичними питаннями і тому можна сказати, що вони діяли в рамках «господарського самоврядування».

Серед досягнень тієї реформи є досвід гласності дум: усі ухвали та постанови дум, міський бюджет, звіт про його виконання, звіти управ підлягали опублікуванню. Негативним в їх діяльності було низьке відвідування засідань дум, відсутність ініціативи гласних. Загалом проведення цієї реформи сприяло збільшенню міських доходів, уряд отримав можливість перекласти на самоврядування значну частину витрат, обтяжливих для центральної влади.

## Фінанси

Органи місцевого самоврядування мали декілька джерел доходів згідно тогочасного законодавства: продаж торгово-промислових документів (посвідчень, патентів, ліцензій тощо); місцеві збори (плата за торгіві місця, за міри та ваги); прибуток від комунальної власності (передача в оренду міських земель була однією з основних і стабільних статей доходу), податок на нерухомість, який становив 1% від вартості майна. З нерухомості йшло також нарахування податку до державної казни, тому дані про власників нерухомості були відкритими та публікувались із зазначенням вартості будинків.

Органи самоврядування встановлювали свої тверді ціни на продукти харчування, а порушників позбавляли ліцензій і права на торгівлю. Міста несли на собі тягар будівництва та утримання військових казарм, в'язниць, поліції, доплат офіцерам. Тільки на військові потреби йшло близько 10% міського бюджету. Міста також повинні були утримувати лікарні, освітні заклади, розвивати шляхи сполучення, охороняти природне довкілля.

## Модернізація українських міст

Як і в епоху поширення магдебурзького права надання автономії містам в кінці XIX століття сприяло досить стрімкому їх розвитку, що відбувалося у всіх сферах міського життя та господарства. Економічною основою процвітання міст були промисловість та торгівля, а організаційно-управлінською – діяльність міських дум. Найбільш розвинутими на той час стали Київ, Катеринослав, Харків, Одеса, Львів, які показували іншим українським містам приклад в модернізації. До управління містом залучаються і роблять свій вагомий внесок відомі бізнесмени, інженери, науковці, громадські діячі, меценати.

Одним з відомих міських голів став професор Харківського університету Олександр Погорілко, при якому Харків перетворився в сучасне європейське місто. Зміни охопили всі сфери життя: міські дороги, водогін, каналізацію, електричне освітлення, з'явився новітній транспорт – трамвай. При міській управі почали створювати спеціальні відділи за галузями міського господарства. Видатним міським головою Києва був Степан Сольський, який керував містом 13 років. При ньому тут запрацював другий у Європі електричний трамвай, була збудована перша міська електростанція, завершено спорудження Володимирського собору<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

Думи стали ефективно витрачати бюджетні кошти, оголошуючи конкурс на проведення тих чи інших робіт. За умовами конкурсу перемажець не лише не отримував авансу за роботу, але й мав розпочати працювати за свій рахунок. Більш того, він вносив до банку досить велику заставу, і в випадку, якщо не виконував замовлення, такі кошти залишались місту як штраф, а витрати підприємця за вже проведені роботи не повертались.

Стрімко змінювалася міська архітектура, при будівництві копіювались всі можливі європейські стилі, а адміністративні будівлі, стилізовані під середньовічні ратуші, символізували зв'язок з магдебурзьким правом та прагненням бути європейцями. В українських містах затверджувалась нова якість життя.

### Стосунки з державою та недоліки самоврядування

Міське самоврядування в Росії отримало поштовх для розвитку, але після 1907 року знову почалося насадження централізації і відхід від європейської моделі. Уряд не довіряв виборним думам, тому що вони могли бути прикладом для суспільства успішності самоврядування і опосередковано слугували поширенню ідей обмеження царської влади.

Головним недоліком проведеної реформи було бажання центральної влади контролювати ініціативи місцевої влади та постійна нестача фінансування. Крім того, бурхлива індустріалізація, яка розпочалася в кінці XIX – на початку XX ст., призвела до швидкого зростання міського населення. Внаслідок цього виникли серйозні соціальні проблеми, вирішити які було неможливо без подальших глибоких перетворень в імперії.

Російська імперська національна політика, що не визнавала українців як окрему націю, призвела до швидкої русифікації великих промислових міст. За сприяння політики державних адміністрацій Росії та Австро-Угорщини в українських містах органи місцевого самоврядування мали неукраїнський характер. Документообіг вівся на українських землях Російської імперії – російською мовою, а на українських територіях Австро-Угорщини – німецькою та польською мовами.

Але найбільш фундаментальною проблемою дум було те, що вони спиралися на дуже незначне число мешканців-виборців міста (1–2%). Під час революції 1917 року Тимчасовий уряд планував провести реформу, організувавши вибори на засадах загального, таємного, прямого та рівного голосування. Було заявлено, що основний обсяг повноважень на місцях буде надано не державній владі, а новим органам місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Становлення системи місцевого самоврядування в цей період сприяло набуванню політичного досвіду української еліти. А в буремні роки революційних подій думи були єдиною більш-менш реальною владою на місцях, хто турбувався про мешканців та утримував міське господарство.

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

## 1.5. Спроба українізації

Незалежні українські уряди 1917–1920-х рр. намагалися реформувати місцеве самоврядування, спробувавши його українізувати.

Універсали Центральної Ради разом з необхідністю реформи місцевого самоврядування підкреслювали її спадкоємність та еволюційний характер зміни влади на місцях. I Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише додатково ставив питання про її українізацію.

Перші кроки в цьому напрямку було зроблено з проголошенням незалежної Української Народної Республіки. Так III Універсал від 20 листопада 1917 р. проголосив важливість «заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії»<sup>1</sup>. У IV Універсалі від 9 січня 1918 р. містився заклик «до співробітництва з місцевими самоврядуваннями ради селянських, робітничих і солдатських депутатів, вибраних із місцевої людності» доти «народні ради – волосні й повітові та й міські думи мають бути переобрані в час, який буде приписано»<sup>2</sup>.

Конституція УНР 1918 р. затвердила засади децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування, організаційної самостійності (ст. 5). Безпосередню місцеву владу «впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель», а «міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених» (ст. 26). Активне і пасивне право у виборах надавалось всім громадянам УНР «коли їм до дня виконання виборчого акту вийде двадцять літ» (ст.21). Проте зі зміною влади в Україні ці конституційні положення не були реалізовані<sup>3</sup>.

Під час уряду гетьмана П. Скоропадського місцеві адміністрації очолили старости, які мали право видавати постанови у межах їх компетенції, припиняти дію розпоряджень місцевих державних органів і самоврядування, якщо вони суперечили чинному законодавству. Поступово до губернських та повітових старост перейшла вся повнота влади на місцях, яким підпорядкувалась державна варта (міліція). Визнаючи право на місцеве самоврядування, Рада Міністрів вирішила створити органи самоврядування на нових засадах згідно із законом 1918 р. «Про вибори губернських і повітових земських гласних», але не встигла цього зробити.

Директорія відновила дію багатьох актів Центральної Ради. Ще в кінці грудня 1918 р. Директорія проголосила відновлення демократичних, вибраних всенародним голосуванням органів місцевого самоврядування. А Конгрес Трудового народу України у формі декларації від 28 січня 1919 року ухвалив тимчасову Конституцію УНР, яка наголошувала: «Владу на місцях здійснюють представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контролем повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорційно з представників селянства і робітництва»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Універсал Центральної Ради (III) від 20 листопада 1917 р. Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>

<sup>2</sup> Універсал Центральної Ради (IV) від 9 січня 1918 р. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18>

<sup>3</sup> Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

<sup>4</sup> Декларація Української Директорії, що зробила Директорія, від 26 грудня 1918 р. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18>

На територіях утвореної у 1918 році ЗУНР збереглися існуючі моделі самоврядування завдяки сталим традиціям. ЗУНР сформувала ефективний адміністративний апарат на всіх рівнях влади, що забезпечило стабільність і порядок в умовах постійних військових дій.

В умовах воєнного часу, політичної і соціальної нестабільності українські демократичні уряди не спромоглися реалізувати свої наміри щодо корінної реформи місцевого самоврядування в Україні.

## 1.6. Нищівна радянська централізація

Після поразки Української революції більшовизмом було встановлено режим комуністичної диктатури, при якому місцеве самоврядування було знищено. В той же час у країнах західної демократії воно отримало нові можливості для розвитку, особливо після Другої світової війни.

Радянська державність в Україні затверджувалась після Громадянської війни 1918–1920-х років. Конституція УРСР 1919 р. визначила структуру, компетенцію та порядок утворення місцевих органів влади. Такими на місцях були міські та сільські Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і обрані ними виконкоми, а також губернські, повітові та волосні з'їзди Рад та їх виконкоми. Дослідник Н.В. Камінська відзначає, що формально задекларована як держава Рад, вона по суті була жорстко централізованою: «В період Громадянської війни Ради працювали виключно як органи пролетарської диктатури. Сподівання, що після війни Ради стануть органами місцевого самоврядування, не справдилися. Ще в 1925 році у 40 % міст і селищ міського типу Ради взагалі не були створені. А існуючий варіант мав вигляд секцій при міськвиконкомах. Отже, через відсутність самостійності, у першу чергу в матеріально-фінансовій сфері, Ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування»<sup>1</sup>.

Міське самоврядування було вилучено не тільки як ідея, але і як спосіб існування демократичного суспільства. Був заборонений також сам термін «міське самоврядування», замість нього запроваджувалась «влада рад», яку пропонувалось вважати «народовладдям».

Розвиток місцевого самоврядування відбувався лише на західноукраїнських землях у складі міжвоєнної Польщі, Чехословаччини та Румунії до возз'єднання західноукраїнських земель з Українською РСР у складі СРСР (1939–1945 рр.). На цих українських територіях місцеве самоврядування контролювалось державною адміністрацією. До 1939 р. воно існувало в Східній Галичині за австрійською системою, на Волині – за моделлю російської земської реформи 1864 р. У Буковині до 1940 р. панувала румунська система місцевого самоврядування. В Закарпатті у 1920–1938 роках у межах Чехословаччини була проголошена крайова автономія, що не була реалізована<sup>2</sup>.

У Радянській Україні індустріалізація, колективізація сільського населення, штучний Голодомор, репресії та депортації призвели до того,

<sup>1</sup> Камінська Н. В. Міське самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз, 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/65491-3-radyanskiy-perod-rozvitku-mstseвого-samovryaduvannya-uroki-dlya-suchasno-ukrani.html>

<sup>2</sup> Кондратюк С. Міське самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект, Вісник Академії управління МВС, 2010. No 2 (14).

що в структурі населення відбулися великі зміни. По-перше, були страшні демографічні втрати, по-друге, великі маси людей перемістилися із одних регіонів в інші, у тому числі за межі України, а також із сільських місцевостей у міста. Після Другої світової війни друга велика хвиля переселення сільських жителів у зруйновані міста вирішила проблему їх відбудовування: виросли нові житлові квартали, була відновлена промислова та соціальна інфраструктура, запрацювали підприємства. У той же час існуюча модель управління державою і регіонами залишалась консервативною і не давала можливості включити енергію всього суспільства.

В УРСР формально органи місцевої влади в містах та селах формувались в результаті виборів, в яких брали участь їх мешканці. Виборчого права декілька десятиліть були позбавлені великі соціальні групи, які згідно волі правлячої комуністичної верхівки були шкідливими для уряду. Виборчі права були надані всім громадянам лише у середині ХХ ст., після смерті Сталіна, коли припинились масові репресії.

У Конституцію УРСР 1937 р. був введений цілий розділ «Місцеві органи державної влади», в якому Ради депутатів трудящих були названі «органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР»<sup>1</sup>. Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади. Стаття 2 Конституції проголошувала: «Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів». Однак дороговказом для політичної практики була стаття 6: «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу»<sup>2</sup>.

Ради повинні були, як і раніше, узгоджувати свої рішення з відповідними партійними комітетами. Вони не могли виконувати закріплені Конституцією УРСР повноваження, керуватись законом і забезпечувати повне народовладдя. Комуністичні партійні органи свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів, не бажаючи поступатись своєю владою. Тому не дивно, що діяльність Рад народних депутатів залишалась суперечливою. В 1960–1980–ті роки постійно вказувалося на необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам підприємств, установ і організацій, що обслуговували населення, але нічого в цьому напрямі не робилось.

В УРСР, як складовій частині Радянського Союзу, правляча комуністична бюрократія встановила жорсткий політичний та ідеологічний контроль над суспільством. Діюча адміністративна вертикаль передбачала, що всі рішення приймаються на високих щаблях влади, а місцеві органи управління мають тільки виконувати їх, функції місцевої влади були звужені до господарських. В республіці відтворювалась неефективна економіка, яка не давала регіонам, місцевим громадам та окремій людині можливості бути матеріально та фінансово незалежними від централізованої держави.

За таких умов розвиток суспільства, а тим більше місцевого самоврядування, був неможливим. Спроби вищого керівництва СРСР під

<sup>1</sup> Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної республіки 1937 року. Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>

<sup>2</sup> Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної республіки 1978 року. Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>



час курсу перебудови задіяти новий ресурс – ініціативу знизу, тобто народних мас – зустрілися з великим спротивом старої адміністративно-командної системи. Стало зрозуміло, що без політичної та економічної свободи людини, перенесення рівня прийняття рішень на нижчі ступені, суспільство та державу реформувати буде неможливо. Це призвело також до думки, що потрібно створити умови для стимулювання та розвитку місцевого самоврядування.

## 1.7. Пошук моделі самоврядування

Паралельно з ослабленням СРСР під важелем накопичених соціально-економічних проблем випрацьовували свій шлях виходу з кризи союзні республіки. Одним з відомих кроків Української РСР було прийняття новим складом Верховної Ради 7 грудня 1990 р. закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Ця дата стала пізніше Днем місцевого самоврядування в Україні. Після 70 років знищення місцевого самоврядування та ігнорування інтересів громад держава визнала їх важливість і оголосила нову політику щодо відродження самоврядування.

Правові засади місцевого самоврядування України виписані в Конституції 1996 р. та наступних законах, у тому числі і у Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася. 28 червня 1997 р. був прийнятий закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, спираючись при цьому на світовий досвід та національні здобутки.

Подальший розвиток місцевого самоврядування виявив певні проблеми, які треба буде вирішувати суспільству. Для здійснення своїх повноважень місцеві органи самоврядування повинні володіти майном та коштами. До спільної власності мешканців територіальної громади, яка називається комунальною, належать земля, житлові та виробничі будинки, шляхи, мости, транспорт, установи сфери культури, спорту, охорони здоров'я, освіти, підприємства будівництва, торгівлі та інше. Головним майновим ресурсом місцевого самоврядування залишається земля.

Якщо при магдебурзькому праві більша частина доходів залишалась в місті, а менша і обов'язково фіксована частина йшла до державної скарбниці, то в сучасній Україні всі доходи перерозподіляються навпаки. Більш-менш самодостатніми є бюджети міст обласного та районного рівня, а бюджети сільських органів влади бідні і потребують постійних дотацій з центру.

Втім реформа децентралізації, розпочата в Україні у 2014 році з прийняттям ряду законодавчих актів, дала новий стимул для розвитку місцевого самоврядування на базовому рівні – через об'єднані територіальні громади (ОТГ). Вже створено 665 ОТГ, що об'єднали 3 118 громад (27,8% від загальної кількості місцевих рад) та 5,7 млн осіб (13,4% загальної кількості населення України)<sup>1</sup>. Об'єднані громади

<sup>1</sup> Реформа децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>

здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). ОТГ, крім зростання власних фінансових можливостей, тепер мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів. Такі повноваження та ресурси надали ОТГ більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Ще однією проблемою сучасного самоврядування є його кадрове забезпечення. Близько третини посадовців не мають повної вищої освіти, не кажучи вже про спеціалізовані управлінські органи, що впливає на якість прийнятих рішень. Кожного разу на виборах змінюється не менше 25% складу рад і управлінських органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Нові посадовці не завжди готові до повноцінного виконання своїх обов'язків. Безумовно, на державному рівні повинна працювати програма оцінювання та навчання персоналу органів самоврядування.

## 1.8. Історичні традиції і сьогодення: підсумки

Зародження вітчизняних форм місцевого самоврядування пов'язано ще зі стародавніми традиціями східнослов'янських племен на українських землях і утворенням їх держави – Київської Русі. Становлення місцевого самоврядування на основі звичаєвого права проходило протягом декількох століть (X – перша половина XIV ст.).

З середини XIV і до кінця XVIII ст. з поширенням магдебурзького права відбувався активний процес європеїзації місцевого самоврядування. Він характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації місцевого життя, що призвело до розквіту міст і регіонів, до затвердження демократичних тенденцій в управлінні територіями, сприяло появі ознак громадянського суспільства.

Козацьке самоврядування в Запорізькій Січі і Гетьманщині діяло в ті ж часи на основі усталених демократичних процедур розв'язувало багато важливих господарських, військових і судових справ. Воно не тільки збагатило український досвід місцевого самоврядування, а заклало міцні підвалини української державності.

Відміна магдебурзького права на більшій частині українських земель, які увійшли до складу Російської імперії, супроводжувалась русифікацією українського місцевого самоврядування, нав'язуванням уніфікованих імперських норм управління. Навіть в таких умовах місцеве самоврядування в Україні демонструвало певні досягнення у своєму розвитку.

<sup>1</sup> Бойко В.М. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Видавець Лозовий В.М., 2011.

Під час Української революції – подій, пов'язаних з національно-визвольною боротьбою українського народу у 1917 – 1921 роках – були зроблені спроби українізації місцевого самоврядування, які були зупинені більшовицьким завоюванням України.

Створення УРСР і перебування у складі Радянського Союзу (1919–1991 рр.) знищило місцеве самоврядування, замінивши його системою Рад народних депутатів, які фактично були зняряддям державної влади під жорстким контролем комуністичної бюрократії.

Із здобуттям Україною незалежності у 1991 р. органи місцевого самоврядування отримували все більше повноважень і звикали вирішувати без втручання центральних органів держави повсякденні проблеми громад. Паралельно відбувалося поступове зміцнення самоврядних засад управління на місцях і почалися пошуки оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних муніципальних стандартів та самобутніх особливостей розвитку української громади.

### **Від знань до дії**

Людина, що живе не тільки сьогодні, а й цікавиться минулим рідного краю, міста, села, краще уявляє той локальний історичний ландшафт, на тлі якого відбувалися великі і малі події. Ці історичні знання не лише посилюють зв'язок з землею, вони також дають розуміння тенденцій та перспектив подальшого розвитку суспільства і місця в ньому самої людини. Виявляється, що ще у далеку давнину люди, які проживали на певній території або населеному пункті, об'єднувались в найближчі до них соціальні структури, серед яких були і громади.

З плином часу на основі територіальних громад разом з державою виникали місцеві адміністративні органи. У XIV ст., з досягненням господарської, судової, адміністративної автономії, перші українські самоврядні міста стали враховувати інтереси різних груп та захищати колективні права (привілеї) і свободи. Ці фактори призвели в подальшому до суттєвого економічного розвитку українських земель і сприяли підвищенню життєвого рівня.

Звісно, історичний процес не буває лінійним: досить сталий розвиток українського суспільства переривався хвилями централізації, які нівелиювали попередні досягнення в демократичному самоврядуванні.

Але український і сучасний європейський досвід дають надію і впевненість в поверненні місцевого самоврядування на шлях прозорості, успішної та соціально-орієнтованої діяльності. Тому перший і головний висновок, який можна зробити, – широке самоврядування на основі прописаних і усталених демократичних процедур, що живиться народною енергією, спроможне розв'язати багато складних економічних і соціальних проблем, які виникають перед суспільством і державою.

Таке розуміння історичного процесу може сьогодні надати натхнення і сили як окремій людині, так і територіальним громадам йти перевіченим попередніми поколіннями шляхом, додаючи при цьому свій досвід соціального експериментаторства. І дійсно, якщо нашим

предкам вдалося півтисячоліття тому завдяки новим ідеям і наполегливості перетворити свої міста на комфортні і заможні, чому ми не зможемо в наш час зробити їх багатими, красивими і зручними для щасливого життя?

Даний матеріал рекомендовано використовувати перш за все для ознайомлення з ним представників громади і органів місцевого самоврядування. Під час проведення різноманітних заходів виникають ситуації, де було б доцільно використовувати історичні факти з багатоговікового українського досвіду громадського управління міст, сіл та територій. Інші позитивні практичні результати від використання знань щодо історичних традицій місцевого самоврядування та загалом далекого минулого свого краю можна отримати, якщо творчо переосмислити їх на рівні громад в локальні проекти, спрямовані на підвищення гуманітарного, економічного та, зокрема, туристичного потенціалу.

Це можуть бути різноманітні місцеві краєзнавчі музеї або музейні кімнати в культурних чи освітянських закладах з унікальними експонатами, що розповідають про особливість міста, регіону. При музеях та освітніх закладах, як правило, створюються дослідницькі осередки, які поглиблюють вивчення рідного краю, повертають суспільству імена славетних постатей – громадських і культурних діячів, благодійників. Історичне просвітництво населення у різноманітних її формах (лекції, тематичні виставки, видання, теле- і радіопередачі, публікації) збільшує рівень інтересу та любові до своєї малої батьківщини, сприяє вихованню патріотичних почуттів, поширенню благодійництва. Така діяльність призводить до появи нових лідерів громади і ефективних управлінців органів місцевого самоврядування, завдяки яким будуть змінюватись на краще села і міста нашої країни.

Громада може спланувати і вести кропітку роботу з реставрації відомих місцевих архітектурних пам'яток (фортеці, замки, історичні будинки, стародавні квартали або вулиці, старовинні мости, млини та інше), які стануть привабливими об'єктами нових туристичних маршрутів. А біля них поступово виникатимуть готелі, риночки, магазини, заклади харчування, центри ремесел та сувенірних виробів, будуть проводитись реконструкції історичних подій.

Взаємозв'язок, як бачимо, очевидний – вдумлива робота з реставрації історичних об'єктів з прицілом на зріст привабливості свого міста сприяє поживленню економічної діяльності, росту зайнятості і добробуту населення. Такі зміни ведуть також до налагодження культурних, освітніх зв'язків з іншими регіонами та країнами.

Так що є добрий привід разом з громадою подумати над таким питанням: як історичні знання про успішні приклади розвитку рідного краю можна використати для вирішення завдань сьогодення!

## Література

1. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К.: Атіка, 2000. – 304 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/42-pdbilenchuk-mistseve-samovrjaduvannja-v-ukrayini/736-chastina-persha-teoretichni-osnovi-mistsevogo-samovrjaduvannja-rozdil-i-istorija-teorija-i-metodologija-mistsevogo-samovrjaduvannja.html?start=2>
2. Бойко О. Д. Історія України: посіб. [для студ. вищих навч. закл.] / О. Д. Бойко. – К.: Видав. центр «Академія», 1999. – 568 с.
3. Бойко І.Й. Застосування Магдебурзького права у Галичині в складі Польського королівства (1349–1569 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/19622/%C1>
4. Гошко Т. Д. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.) / Т. Гошко; [наук. ред. Я. Дашкевич]. – Львів: Афіша, 2002. – 254 с.
5. Грушевський М. С. Історія України-Руси / М. С. Грушевський / редкол.: П. С. Сохань (гол.) та ін. – К.: Наук. думка, 1991. – Т. 5 – 688 с.
6. Декларація Української Директорії, що зробила Директорія, від 26 грудня 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18>
7. Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Упорядн.: В.М. Бойко. – Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2011. – 84 с.
8. Історія українського козацтва: нариси у 2 т. / Редкол: Смолій (відп. ред) та інші. – Київ.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006., Т.1. – 800 с.
9. Камінська Н. В. §1. Зародження місцевої демократії в умовах еволюції українського суспільства (Розділ 2) // Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К.: КНТ, 2010. – 232 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/65489--1-zarodjennya-mstsevo-demokrat-v-umovah-evolyuts-ukranskogo-susplstva.html>
10. Камінська Н. В. § 2. Магдебурзьке право в історії української державності (Розділ 2) / Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. // Н. В. Камінська. – К.: КНТ, 2010. – 232 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/65490--2-magdeburzke-pravo-v-stor-ukranksko-derjavnost.html>
11. Камінська Н. В. § 3. Радянський період розвитку місцевого самоврядування: уроки для сучасної України (Розділ 2) // Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К.: КНТ, 2010. – 232 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/65491--3-radyanskiy-perod-rozvitku-mstsevogo-samovrjaduvannya-uroki-dlya-suchasno-ukrani.html>
12. Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/1/Kobyletskyi%20M.M..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/1/Kobyletskyi%20M.M..pdf)
13. М. М. Кобилецький. Поширення Магдебурзького прав на українських землях Великого князівства Литовського. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v49/08.pdf>
14. Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 2 (14) – С. 90-98
15. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
16. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної республіки 1937 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>

17. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної республіки 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>
18. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого розвитку в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=Unzap\\_2002\\_1\\_10](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Unzap_2002_1_10)
19. Реформа децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyividpovdno-pislya-19-zminitsya-номерування>
20. Ровинська К. І. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/3/02.pdf>
21. Терлюк І. Я. Державно-правовий устрій на етнічних українських землях в імперську добу. Органи самоврядування // Терлюк І. Я. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2011. – 944 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/1120061145485/pravo/organi\\_samovryaduvannya#230](http://pidruchniki.com/1120061145485/pravo/organi_samovryaduvannya#230)
22. Ткаченко А. Магдебурзьке право на теренах українських земель: світоглядно-правові засади / Анатолій Ткаченко // Світогляд – Філософія – Релігія. Збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 7. С. 129 – 139. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uahistory.info/2016/10/13/magdeburzke\\_pravo\\_na\\_terenakh\\_ukrainskikh\\_zemel\\_svtogljadnopravov\\_zasadi.html](http://uahistory.info/2016/10/13/magdeburzke_pravo_na_terenakh_ukrainskikh_zemel_svtogljadnopravov_zasadi.html)
23. Універсал Центральної Ради (III) від 20 листопада 1917 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>
24. Універсал Центральної Ради (IV) від 9 січня 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18>
25. Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття. – Київ, 1997. – 323 с.



## РОЗДІЛ 2. Права спроможної територіальної громади

*Якщо ви вважаєте, що світ неможливо змінити, це лише означає, що ви не є одним з тих, хто його змінить.*

Жак Фреско

У цьому розділі йдеться про права спроможної територіальної громади. Тут можна буде отримати відповіді на запитання, що стосуються поняття спроможної територіальної громади, яким чином вона утворюється та які правові акти це унормовують. Окремо будуть розглянуті питання щодо ресурсної бази спроможних громад та способів її формування. Також буде приділено увагу питанням обсягу розширених повноважень сільських та селищних рад об'єднаних громад та з'ясовано, чи достатньо їх сьогодні для здійснення ефективного місцевого самоврядування та забезпечення життєдіяльності нових адміністративно-територіальних одиниць. У кінці розділу будуть описані інструменти місцевої демократії та способи впливу членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також зроблено узагальнюючі висновки щодо стану місцевого самоврядування в об'єднаних громадах та його ефективності на сучасному етапі здійснення децентралізації та реформи територіальної організації влади.

### 2.1. Поняття спроможної територіальної громади

Сьогодні переважна більшість територіальних громад в Україні, незважаючи на наявність законодавчо передбаченого права, не можуть вирішувати питання місцевого значення повною мірою. Причин для цього порівняно небагато (недостатність бюджетних коштів, відсутність необхідної інфраструктури, кваліфікованих кадрів тощо), але їх наявність часто-густо призводить до того, що значна частина сільських та селищних громад «левоу» частку питань місцевого значення не можуть вирішувати належним чином, зокрема, утримувати приміщення та будівлі комунальної власності, здійснювати збір та вивезення побутових відходів, будувати та ремонтувати дороги, забезпечувати благоустрій сільських територій тощо. Іншими словами, більшість територіальних громад сьогодні

в Україні залишаються неспроможними. І якщо зміст поняття неспроможної територіальної громади здебільшого є зрозумілим, то поняття спроможної громади потребує додаткового та більш ретельного з'ясування.

У методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України, дається таке визначення спроможної територіальної громади: «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці»<sup>1</sup>.

А тепер розглянемо складові поняття «спроможна територіальна громада» та розкриємо їх основний зміст. Складові поняття «спроможна територіальна громада» умовно можна поділити на дві групи: потенційні та функціональні.

#### **До потенційних варто віднести, зокрема:**

- наявність необхідної інфраструктури;
- наявність достатніх фінансових ресурсів та джерел їх утворення;
- наявність кваліфікованих людських ресурсів (кадрів);
- наявність певного обсягу повноважень у представницького органу місцевого самоврядування (місцевої ради), обраного громадою;
- наявність активно налаштованої частини територіальної громади, які беруть участь у вирішенні низки питань її життєдіяльності.

Наявність потенційних ознак спроможної територіальної громади здебільшого може «не відчуватися» мешканцями населених пунктів, що входять до складу відповідної громади. Такі ознаки мають кількісні та якісні характеристики, які не завжди є видимі для громадян. Їх можна розглядати як важливі умови здійснення ефективного місцевого самоврядування та забезпечення життєдіяльності громади.

#### **До функціональних ознак необхідно віднести:**

- дієвий вплив активної частини територіальної громади на діяльність органу місцевого самоврядування та його посадових осіб;
- реальне вирішення переважної більшості питань місцевого значення, що належить до компетенції відповідної ради, у т.ч. й через надання низки публічних послуг членам територіальної громади.

Зміст цих ознак полягає у тому, що громада ефективно використовує не лише свій місцевий потенціал у вигляді майна, фінансів, людських ресурсів (кадрів), повноважень, але й інструменти впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, здійснює повноцінне місцеве самоврядування та забезпечує потреби мешканців відповідних населених пунктів.

<sup>1</sup> Методика формування спроможних територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року №214).



Що стосується наявності у спроможних територіальних громадах достатніх фінансових ресурсів та джерел їх утворення, то цьому сприяє бюджетна децентралізація. На виконання заходів з реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в грудні 2014 року було запроваджено кардинальні зміни державної політики щодо місцевого самоврядування. Зміни, внесені до Податкового та Бюджетного кодексів України, суттєво змінили парадигму фінансування місцевого самоврядування, сутність яких полягає в наступному:

1. Підвищено бюджетну та фінансову самостійність місцевих бюджетів. Стало можливим ухвалювати місцеві бюджети навіть тоді, коли ще не ухвалено Державний бюджет України.
2. Створено механізм стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через перехід бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні стосунки з Державним бюджетом України, наділення таких громад повноваженнями, які мають міста обласного значення. Також органи місцевого самоврядування були позбавлені виконання делегованих державою повноважень в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.
3. Розширено дохідну базу місцевих бюджетів шляхом:
  - закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);
  - запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підacidизних товарів (алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару;
  - розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна;
  - передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;
  - збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;
4. Запроваджено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів<sup>1</sup>, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).
5. Запроваджено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя.

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. №7 «Деякі питання надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам».

6. Посилено відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики в освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій.
7. Надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.
8. Спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.
9. Змінено розмежування зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів) із передбаченням зарахування до державного бюджету 20% надходжень, а до місцевих бюджетів – 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% та бюджету міста Києва – 80%.

Окрім цих фінансових можливостей, відповідно до статті 241 Бюджетного кодексу України об'єднані територіальні громади отримали можливість подавати заявки до державного фонду регіонального розвитку на отримання фінансування власних інвестиційних проектів регіонального розвитку. У 2015 та 2016 рр. бюджет фонду складав по 3 млрд. грн. щорічно, а у 2017 р. трохи більше – 3,5 млрд. грн. На 2018 рік у порівнянні з попереднім роком загальна сума фонду зросла на 2,5 млрд. і складає 6 млрд. грн.

Внесені в грудні 2014 року зміни до податкової та бюджетної систем суттєво вплинули на мотивацію діяльності органів місцевого самоврядування, що позитивно позначилося на процесі добровільного об'єднання територіальних громад. Так, упродовж 2015–2016 років абсолютна більшість місцевих бюджетів були виконані із суттєвим перевиконанням. Нові можливості місцевих бюджетів унаслідок запровадження таких нових надходжень, як відрахування з продажу підакцизних товарів та податку на нерухомість юридичних осіб сприяли появі в місцевих бюджетах додаткових ресурсів, які можна було використати на покращення місцевої інфраструктури. Сьогодні місцеве самоврядування в Україні є дійсно вмотивованим для того, щоб розвивати місцеву економіку і таким чином збільшувати свою фінансову спроможність та задовольняти потреби громад.

**Далі звернемо увагу на найбільш очевидні переваги спроможних територіальних громад.**

#### **ПЕРЕВАГИ СПРОМЖНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

- |  |
|--|
| 1. Прозоро планує місцевий розвиток, ставить та виконує стратегічні завдання.  |
| 2. Залучає інвестиції, розвиває власну економіку, сприяє місцевому підприємництву.   |
| 3. Розвиває місцеву інфраструктуру, раціонально освоюючи отримані субвенції з Державного бюджету.  |
| 4. Ефективно використовує механізми співробітництва територіальних громад для вирішення комплексних питань місцевого значення (спільно створює чи спільно утримує підприємства, які забезпечують збір, вивезення, сортування та захоронення побутових відходів). |
| 5. Мешканці швидко та без зайвої бюрократичної тяганини за місцем свого проживання отримують адміністративні та соціальні послуги – реєструють бізнес та майно, одержують довідки, дозволи чи ліцензії, паспорт, субсидії, соціальну допомогу тощо.              |

6. Сучасні заклади освіти (дитячий садок, школи), медицини (фельдшерсько-акушерські пункти), культури (клуб, бібліотеки) та спорту (спортивні секції чи ДЮСШ), місця для відпочинку та дозвілля з кваліфікованими працівниками.
7. Якісні та доступні кожному дороги, транспорт з маршрутами сполучення всередині громади та за її межі, водопостачання, газ, освітлення вулиць, інтернет-зв'язок тощо.
8. Органи самоорганізації населення ефективно взаємодіють з органами місцевого самоврядування, спільно вирішуючи низку питань місцевого значення.
9. Найбільш активні члени територіальної громади ефективно використовують законодавчо передбачені інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Іноді можна почути від деяких сільських голів, що ніякого об'єднання не потрібно, державі варто лише спрямувати потрібні кошти в наявні громади, а там знають, як їх використати. І це проблема не лише таких місцевих очільників, але й держави в цілому, оскільки просвітницька кампанія на місцях здійснюється не на усі 100%, а це пригальмовує процес формування спроможних територіальних громад. Наголосимо, що метою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, перш за все, є забезпечення спроможності громад за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення самостійно. Мається на увазі наділення територіальних громад значно більшими ресурсами та мобілізація їхніх внутрішніх резервів. Передусім розуміється зарахування до їхніх бюджетів 60% податку на доходи громадян. Що стосується додаткових ресурсів, то сільські та селищні ради отримують місцевий земельний податок, ставки якого кожна рада на своїй території встановлює самостійно. При цьому кожна рада повинна отримати у розпорядження всі землі відповідної територіальної громади, в тому числі й ті, що знаходяться за межами населених пунктів. На превеликий жаль, з огляду на заполітизованість, питання передачі земель за межами населених пунктів досі не вирішено на законодавчому рівні. Такими землями досі розпоряджаються місцеві державні адміністрації, що аж ніяк не сприяє посиленню спроможності об'єднаних територіальних громад. Також кожна об'єднана громада отримує додаткове джерело наповнення місцевого бюджету – податок на нерухоме майно. Ухвалення рішення про його запровадження та про розмір ставок кожна місцева рада прийматиме самостійно. Громада отримує 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Поруч з цим, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються й такі джерела як місцеві податки і збори. Однак, як засвідчує практика, наділення цими ресурсами переважної більшості невеликих територіальних громад, повною мірою не забезпечує їхньої спроможності. Як і раніше, більша частина ресурсів у таких громадах витрачається на утримання управлінського апарату, а для реалізації стратегічно важливих проектів місцевого розвитку коштів бракує. Враховуючи позитивний європейський досвід, реформа місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад як найдієвіший спосіб їх перетворення (трансформації) у спроможні громади. У сільській місцевості спроможною територіальною громадою може стати виключно укрупнена громада, а для цього необхідно пройти процедуру добровільного об'єднання.

## 2.2. Утворення спроможних територіальних громад

Утворення спроможних територіальних громад є важливою метою впровадження реформ в Україні. Процес утворення спроможних громад можна умовно поділити на три етапи, кожен з яких складається із низки кроків, які є послідовними та взаємодоповнючими. Усі вони спрямовані на досягнення кінцевої мети – утворення укрупнених спроможних територіальних громад. Покроково цей процес представлено у **Таблиці 1**:

### ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

#### I. Розроблення, схвалення та затвердження перспективного плану формування територій громад області

- Розробляється обласною державною адміністрацією через робочу групу з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад.
- Схвалюється обласною радою.
- Затверджується Кабінетом Міністрів України.

#### II. Добровільне об'єднання територіальних громад

##### Крок 1 ► Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад

Пропозиції щодо ініціювання об'єднання можуть надходити від сільського, селищного, міського голови; не менш як третини депутатів місцевих рад; членів територіальної громади; органів самоорганізації населення.

##### Пропозиція повинна містити:

- перелік територіальних громад, що пропонуються до об'єднання, із зазначенням відповідних населених пунктів;
- визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

Оскільки інформації, яку згідно із законом має містити пропозиція для розуміння доцільності та змісту об'єднання виявляється замало, зазвичай, ініціатор об'єднання додає до пропозиції підготовлену розширену аналітичну довідку.

##### Крок 2 ► Вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад

Сільський, селищний, міський голова організує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке може відбуватися упродовж місяця з дня надходження пропозиції. Порядок проведення громадського обговорення визначається місцевими (сільською, селищною, міською) радами.

##### Крок 3 ► Подання пропозиції її ініціатором до ради для прийняття нею рішення

Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення: про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

##### Крок 4 ► Надсилання погодженої пропозиції головам суміжних громад

Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає сільським, селищним, міським головам суміжних територіальних громад пропозицію про надання згоди відповідних територіальних громад до об'єднання та про делегування представника (представників) до складу спільної робочої групи від кожної територіальної громади.

##### Крок 5 ► Вивчення отриманої пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад

Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення отриманої пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке може тривати до місяця з дня її надходження.

**Крок 6 ► Подання отриманої та вивченої пропозиції до ради для прийняття нею рішення**

Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до спільної робочої групи, хоч на цьому етапі може бути прийняте рішення і про відмову в наданні згоди на об'єднання.

**Крок 7 ► Утворення спільної робочої групи**

У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання. Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень місцевих рад щодо добровільного об'єднання територіальних громад, які повинні містити:

- перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;
- визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

**Крок 8 ► Проведення громадських обговорень проектів рішень рад**

Сільські, селищні, міські голови забезпечують громадське обговорення проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю), підготовки спільною робочою групою. За результатами обговорення сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення проекту на розгляд відповідних сільських, селищних, міських рад.

**Крок 9 ► Подання проектів рішень рад**

Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний термін подаються обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України.

**Крок 10 ► Підготовка висновку**

Обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

**Крок 11 ► Ухвалення місцевими радами остаточних рішень**

У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішень про добровільне об'єднання територіальних громад, сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, вносить пропозицію до обласної державної адміністрації звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання територіальних громад у разі їх відповідності висновку, що був затверджений розпорядженням голови обласної державної адміністрації, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

**III. Формування органів місцевого самоврядування утворених територіальних громад**

- Призначення та проведення перших виборів сільських, селищних, міських голів, а також депутатів сільських, селищних, міських рад.
- Затвердження сільськими, селищними, міськими радами документів (регламент, положення, статут ОТГ), які визначають порядок діяльності самих рад та утворених ними виконавчих органів і їх посадових осіб, а також порядок здійснення об'єднаною територіальною громадою місцевого самоврядування.
- Формування виконавчих органів місцевого самоврядування.

**Внесення змін до перспективного плану формування територій області**

Перспективний план формування територій громад області (далі – перспективний план) є документом, в який за потреби можна вносити зміни.

Сьогодні існує законодавчо передбачена можливість утворити об'єднану територіальну громаду, яка не відповідає перспективному плану, однак яку при цьому може бути визнано спроможною.

Мова йде про припис нової редакції частини 4 статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (далі – Закон №157-VIII). Його зміст полягає у тому, що громади, які об'єднуються, мають для цього дотриматися певних умов, зокрема:

- утворення має проводитися в порядку, визначеному розділом II Закону №157-VIII, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад області як адміністративного центру об'єднаної

територіальної громади. Іншими словами, нова громада повинна утворюватися шляхом об'єднання, а не приєднання до вже об'єднаної;

- кількість населення об'єднаної територіальної громади має становити не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад області.

Саме за наявності цих умов Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною.

Якщо ж громади, які об'єднуються, бачать своїм адміністративним центром інший населений пункт, аніж це передбачено перспективним планом, то до нього необхідно вносити зміни. Звісно, це займе трохи часу, але разом з цим з'являється й можливість створення нової об'єднаної громади, в якій хочуть жити самі її творці, а не тієї громади, що гарно «лягає» на карту району чи області.

Для внесення змін до перспективного плану у вказаній вище ситуації радам зацікавлених громад необхідно звернутися із пропозицією до відповідної робочої групи з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад. Якщо пропозиція ґрунтується на Методиці формування спроможних територіальних громад та передбачає створення реально спроможної громади, то за таких обставин ймовірність внесення змін до перспективного плану є досить високою. Не слід забувати, що пропонувані зміни до перспективного плану повинні пройти ще кабінетами обласної держадміністрації та мають бути проголосовані депутатами обласної ради. Тільки за таких умов Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням внесе необхідні зміни до перспективного плану відповідної області (див. статтю 11 Закону №157-VIII).

## 2.3. Ресурси спроможної територіальної громади

Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою (частина 3 статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>1</sup>). Саме з цих ресурсів фінансуватимуться новообрана рада, утворені нею виконавчі органи та працівники старих рад, що звільняються у зв'язку із ліквідацією таких рад. Крім того, новоутворена територіальна громада після об'єднання у своєму розпорядженні матиме додаткові фінансові ресурси та джерела їх формування. Ось деякі з них:

### 1. Податки:

- 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- 100% податку на нерухоме майно;
- 100% єдиного податку;
- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 25% екологічного податку;
- 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (паливо на АЗС, алкогольні та тютюнові вироби).

<sup>1</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р.

## 2. Субвенції з державного бюджету України:

- субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад<sup>1</sup>;
- медична субвенція;
- освітня субвенція;
- інші цільові субвенції.

## 3. Збори та інші платежі:

- державне мито;
- плата за надання адміністративних послуг;
- туристичний збір;
- адміністративні та інші штрафи;
- збір за місця паркування для транспортних засобів;
- плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності;
- надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;
- орендна плата за водні об'єкти (їх частини);
- рентні плати за користування надрами (у т.ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів;
- плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити);
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
- 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад за здані золото, платину, метали платинової групи у вигляді брухту і відходів, дорогоцінне каміння, і 50% коштів за здані ними у вигляді брухту і відходів срібло;
- 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
- 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;
- 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють її реалізацію через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів;
- плата за надання місцевих гарантій;
- 1,5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта);
- 55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності.

## 4. Інші доходи:

- власні надходження бюджетних установ;
- цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження з інших цільових фондів;
- надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;

<sup>1</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року №333-р).

- кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту;
- кошти від відчуження комунального майна та від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність;
- повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів: індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки користування ними;
- кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна;
- частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету;
- місцеві запозичення;
- кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;
- кошти, отримані в процесі здійснення державних закупівель тощо.

## 2.4. Інфраструктура спроможної територіальної громади

Для забезпечення громадянам надання усіх необхідних послуг спроможна територіальна громада повинна мати необхідну інфраструктуру, у т. ч. й приміщення для розміщення персоналу відповідних служб та підрозділів виконавчих органів.

Частина об'єднаних громад, яка сформована навколо нинішніх районних центрів та міст обласного значення, вже забезпечена необхідними приміщеннями. Міста обласного значення теж мають відповідні повноваження з відповідною інфраструктурою. У районних центрах органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують існуючу інфраструктуру та повноваження, які сьогодні мають районні державні адміністрації та районні ради. Інші громади, для того щоб стати спроможними, повинні подбати про забезпечення необхідними адміністративними приміщеннями, передусім для розміщення новостворених органів виконавчої влади: служб, управлінь, відділів. Перелік необхідних приміщень (будівель) та їх мінімальну площу наведено у **Таблиці 2:**

### Мінімальні вимоги до необхідних об'єктів інфраструктури спроможної громади та площі для їх розміщення

Приміщення для органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади з урахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною власністю, містобудівною діяльністю, освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним захистом тощо (800 м <sup>2</sup> )
Приміщення для поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю (1200 м <sup>2</sup> )
Приміщення для територіального центру надання соціальних послуг (200 м <sup>2</sup> )
Приміщення для центру надання адміністративних послуг – ЦНАП (100 м <sup>2</sup> )
Окрема будівля для органів правопорядку та муніципальної варті (100 м <sup>2</sup> )
Приміщення для органу пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану, майнових прав тощо (100 м <sup>2</sup> )
Окрема будівля для пожежної частини (200 м <sup>2</sup> )



Необхідність в приміщеннях, зазвичай задовольняється за рахунок:

- будівель, що не використовуються (наприклад, приміщення колишніх бюджетних установ в населених пунктах, що мали раніше статус районних центрів);
- придбання приватних будівель (наприклад, садиби, які в сільській місцевості недорого коштують);
- інших джерел.

Враховуючи, що адміністративні приміщення за своєю конструкцією належать до об'єктів капітального будівництва, вони потребують чималого фінансування. Звісно, що переважна більшість територіальних громад сіл не зможе відразу ж після об'єднання профінансувати будівництво нових приміщень через обмеженість фінансових ресурсів. Прогнозуючи таку ситуацію, держава передбачила спосіб виходу з неї шляхом надання щорічно субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на формування необхідної інфраструктури кожній об'єднаній територіальній громаді упродовж п'яти років після її утворення. Наприклад, у 2016 р. Урядом України на формування інфраструктури об'єднаних громад було виділено 1 млрд. грн., у 2017 р. – 1,5 млрд. грн., а у 2018 р. – 1,9 млрд. грн.<sup>1</sup>

Відповідно до змінених Умов надання субвенції у 2017 році збільшився перелік підстав, за якими кошти субвенції можуть бути використані, зокрема, на:

- розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема створення, модернізацію центрів надання адміністративних послуг та придбання обладнання і програмного забезпечення;
- створення сучасних систем організації управління громадою – комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;
- реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій;
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо;
- здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту;
- погашення в установленому законодавством порядку зареєстрованої органами Казначейства на початок бюджетного періоду бюджетної кредиторської заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з державного бюджету за програмою

<sup>1</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 р. №201-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2018 році»

«Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»;

- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах).

Умовами надання субвенції є:

- спрямування субвенції на фінансування проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади, межі якої повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій громад області, та відповідно до визначених напрямів та умов, оформлених за формою, встановленою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, та календарний план реалізації яких становить не більш як три роки;
- погодження поданого виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад переліку проектів, видатки на які здійснюватимуться за рахунок коштів субвенції, з відповідними проектними заявками, складеними за формою, встановленою Мінрегіоном, спеціально утвореною для їх розгляду при Мінрегіоні комісією;
- врахування потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення під час розроблення проектної документації, а також під час закупівлі транспортних засобів загального користування, шкільних автобусів тощо.

Щодо самих субвенцій, то не слід їх вважати панацеєю у вирішенні усіх нагальних питань, що виникають у життєдіяльності новоутвореної територіальної громади. Через п'ять років фінансування з боку держави припиниться, а питань, які потрібно буде вирішувати громаді, не поменшає. Для цього не варто чекати усі п'ять років, щоб потім залишившись віч-на-віч із своїми проблемами, починати шукати шляхи їх вирішення. Територіальним громадам варто пам'ятати, що неможливо стати один раз і назавжди спроможною, адже це не чемпіонський титул. Свою спроможність необхідно буде забезпечувати постійно, використовуючи при цьому усі передбачені чинним законодавством механізми. Одним із таких механізмів є співробітництво територіальних громад<sup>1</sup>. Співробітництво дозволяє територіальним громадам разом вирішувати низку питань на основі об'єднання наявних у них ресурсів, економії бюджетних коштів через створення спільних комунальних підприємств, спільних органів управління та забезпечення їх спільного фінансування (утримання).

Ті громади, які організують співробітництво у форматі чотирьох та більше учасників, можуть розраховувати на фінансову підтримку як з боку держави за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (стаття 15 закону «Про співробітництво територіальних громад»), так і інших зацікавлених інституцій. Наприклад, учасники співробітництва можуть отримати відповідну фінансову підтримку з боку обласної ради за рахунок коштів обласного бюджету, якщо такі кошти в ньому були передбачені.

<sup>1</sup> Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р.

## 2.5. Людські ресурси (кадри) – потенціал спроможної територіальної громади

На відміну від розширених повноважень та збільшених фінансових ресурсів, які органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують унаслідок децентралізації, про кадрове забезпечення потрібно буде подбати самостійно.

Людські ресурси (кадри) – це сукупність кількісних та якісних характеристик трудових здібностей людей, що полягають у їх здатності завдяки наявним знанням, вмінням та навичкам виконувати необхідні завдання та досягати поставлених цілей. Незважаючи на багатогранність поняття людських ресурсів (кадрів), останні є потенціалом будь-якого суспільного утворення, незалежно від його галузевого спрямування та розмірів. Людські ресурси є потенціалом як малого підприємства, так і великого заводу чи фабрики, як територіальної громади, так і країни в цілому.

Особливість людських ресурсів полягає в тому, що люди наділені інтелектом, здатністю до самореалізації та розвитку, приходять на службу в місцеве самоврядування і залишаються там на тривалий період. Тому одним із завдань територіальної громади є забезпечення органів місцевого самоврядування необхідною кількістю працівників потрібної спеціалізації, відповідного рівня кваліфікації та мотивації для реалізації поставлених цілей.

Людські ресурси є не лише демографічною, але й соціально-економічною категорією, яка характеризує потенціал підприємства, громади чи регіону. Людські ресурси громади охоплюють її працездатних мешканців як зайнятих, так і тих, хто згодом може вступити у трудові відносини. Людські ресурси – це не лише працевлаштована частина територіальної громади, а й уся працездатна частина громади, яка готова у випадку появи вакансій здійснити швидке заміщення.

Незважаючи на різноманітність підходів щодо визначень вказаних вище понять, в контексті обсягу розширених повноважень органів місцевого самоврядування в спроможних територіальних громадах як мінімум потребуватимуть кадрового забезпечення такі структури та посади (в середньому від 65 до 90 осіб):

- голова об'єднаної територіальної громади;
- заступники голови;
- секретар ради;
- загальний відділ;
- управління (відділ) фінансів та бюджету;
- відділ економічного розвитку та інвестицій;
- відділ комунальної власності, земельних ресурсів та кадастру;
- управління (відділ) житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони навколишнього природного середовища та інфраструктури;
- відділ архітектури, капітального будівництва, містобудування та кадастру;
- відділ (сектор) з юридичних питань;
- сектор організаційно-кадрової роботи;

- сектор з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення;
- відділ освіти, молоді та спорту;
- відділ культури, туризму та зав'язків з громадськістю;
- управління праці та соціального захисту населення;
- служба у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб;
- відділ охорони здоров'я;
- старости від старостинських округів територіальної громади;
- центр надання адміністративних послуг;
- відділ (сектор) технічної підтримки та програмного забезпечення;
- архівний відділ.

Якщо після об'єднання територіальних громад питання кадрового забезпечення вирішується за рахунок наявних людських ресурсів, які мають чималий досвід роботи в органах місцевого самоврядування чи органах виконавчої влади, то згодом громадам потрібно буде інвестувати у перспективну молодь. Для цього може бути використано можливості навчання з цільовим призначенням за рахунок місцевого бюджету.

## 2.6. Повноваження спроможної територіальної громади

Одним із головних принципів здійснюваної сьогодні децентралізації є розподіл повноважень згідно з принципом субсидіарності. Сутність цього принципу полягає у тому, що найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які:

- є найближчими до людей як головних споживачів публічних послуг;
- на своєму рівні забезпечують найбільш ефективно та найменш ресурсовитратне вирішення питань місцевого значення та надання послуг членам територіальної громади.

Концепцією реформування місцевого самоврядування передбачено закріплення за громадами (села, селища, міста) найбільшого переліку повноважень. Однак, враховуючи ту обставину, що абсолютна більшість територіальних громад вирішує питання місцевого значення через обрані ними органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради), то необхідними повноваженнями на законодавчому рівні наділяються саме місцеві ради, основними повноваженнями яких є:

### ВЛАСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ:

- планування розвитку громади та формування бюджету
- економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва;
- управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію;
- розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;
- надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення), управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності;

- утримання вулиць і доріг на території громади;
- організація пасажирських перевезень на території громади та за її межі;
- забезпечення громадського порядку та безпеки силами муніципальної варти;
- пожежна охорона.

#### **ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ:**

- соціальна допомога через територіальні центри (в громадах);
- адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах);
- управління закладами освіти (школи, дитячі садки);
- первинна медична допомога;
- організація роботи та утримання будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків.

## **2.7. Інструменти місцевої демократії та способи впливу членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб**

Усі інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб є законними правами територіальних громад. Сьогодні їх існує півтора десятка, усі вони нормативно врегульовані на законодавчому та місцевому рівнях. Для того, щоб інструменти місцевої демократії та способи впливу членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна було ефективно використовувати, необхідно мати чітке уявлення про їх зміст та логіку використання. Основні з них такі:

- створення консультативно-дорадчих органів;
- створення органів самоорганізації населення;
- створення громадських об'єднань;
- ініціювання розгляду електронних петицій;
- проведення громадських слухань;
- участь в громадських обговореннях;
- подання місцевої ініціативи;
- подання депутатам письмових доручень;
- вимагання звітування сільського, селищного, міського голови та депутатів місцевої ради;
- здійснення моніторингу порядку ухвалення рішень місцевою радою;
- проведення аналізу проектів рішень та рішень, ухвалених місцевою радою;
- відвідування пленарних засідань місцевої ради та засідань постійних депутатських комісій;
- проведення загальних зборів громадян;
- подання проектів на фінансування з бюджету участі;
- проведення місцевого референдуму.

Розглянемо кожен з них більш детально (див. таблицю далі) ►

## СТВОРЕННЯ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ

<b>Поняття та зміст</b>	Консультативно-дорадчі органи – це ті органи, що були утворені громадянами при органах влади з метою участі громадян у процесах вироблення рішень, надання можливості для вільного доступу до проектів рішень, іншої суспільно важливої інформації. Вони можуть створюватися при місцевій раді, виконавчому комітеті, виконавчих органах ради, постійних депутатських комісіях у різній формі, зокрема, як: <ul style="list-style-type: none"> <li>• громадські ради;</li> <li>• консультаційні ради;</li> <li>• експертні комісії тощо.</li> </ul>
<b>Логіка використання</b>	Створивши відповідний консультативно-дорадчий орган, його члени беруть активну участь у процесі вироблення рішень та проводять широкі консультації з громадськістю щодо розроблених проектів рішень для подальшого їх ухвалення відповідною місцевою радою.
<b>Правова основа</b>	Статус консультативно-дорадчих органів, повноваження та основні форми їх діяльності визначаються положенням про відповідний орган, яке, зазвичай, затверджується рішенням місцевої ради чи розпорядженням сільсько-го, селищного, міського голови. Слід мати на увазі, що порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11. 2010 р. №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» регулює створення громадських рад лише при органах державної виконавчої влади.

## СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

<b>Поняття та зміст</b>	Орган самоорганізації населення (ОСН) – це представницький орган, створений громадянами, які спільно об'єдналися в межах певної території (будинку, вулиці, кварталу) з метою її розвитку та захисту своїх інтересів. Повноваженнями ОСН є: <ul style="list-style-type: none"> <li>• представлення інтересів жителів будинку/вулиці/кварталу у місцевій раді через участь у її засіданнях, подання пропозицій до проектів рішень, програм, сільського, селищного, міського бюджету;</li> <li>• здійснення контролю за якістю надання житлово-комунальних послуг, якістю проведення ремонтних робіт у будинках (ремонт під'їздів, утеплення, підготовка до опалювального сезону тощо);</li> <li>• організація заходів з облаштування території, проведення робіт з благоустрою, озеленення, освітлення вулиць, утримання у належному стані прибудинкової території тощо.</li> </ul>
<b>Логіка використання</b>	Створивши ОСН, його представники мають право вимагати ухвалення місцевою радою окремого рішення про наділення конкретного ОСН додатковими повноваженнями, зокрема, у сфері контролю за наданням житлово-комунальних послуг, контролю за проведенням різного роду ремонтних робіт тощо.
<b>Правова основа</b>	Порядок створення ОСН регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення».

## СТВОРЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ

<b>Поняття та зміст</b>	Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання громадян для здійснення та захисту своїх прав і свобод, задоволення економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Для того, щоб створити громадське об'єднання, необхідно зробити декілька нескладних кроків: <ul style="list-style-type: none"> <li>• знайти двох активних людей, які можуть стати засновниками організації;</li> <li>• провести установчі збори та затвердити статут;</li> <li>• підготувати необхідні документи та подати їх до реєструючого органу;</li> <li>• отримати відповідні документи про державну реєстрацію.</li> </ul>
<b>Логіка використання</b>	Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Створення громадського об'єднання надає можливість: <ul style="list-style-type: none"> <li>• об'єднати частину активних людей населеного пункту в одну спільноту;</li> <li>• налагодити конструктивну співпрацю з місцевою владою;</li> <li>• забезпечувати ефективний захист інтересів громади.</li> </ul> <b>Варто пам'ятати:</b> голос громадської організації є значно сильнішим, ніж кожного громадянина окремо.
<b>Правова основа</b>	Порядок створення громадського об'єднання визначається Законами України «Про громадські об'єднання» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

## ІНІЦІУВАННЯ РОЗГЛЯДУ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ

<b>Поняття та зміст</b>	Електронна петиція – це звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування з вимогою розглянути важливе питання чи вирішити існуючу проблему. Розгляд електронної петиції може бути ініційований членами територіальної громади шляхом збору підписів на офіційному веб-сайті органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання. Електронна петиція розглядається лише у тому випадку, якщо було зібрано необхідну кількість підписів на її підтримку.
-------------------------	---

<b>Логіка використання</b>	Кожен громадянин може створити електронну петицію та розпочати процес збору підписів – для цього достатньо у відповідному розділі на веб-сайті органу влади описати сутність звернення (проблеми, яку потрібно розглянути), зазначити свої ПІБ та адресу електронної пошти. <b>Необхідно знати:</b> електронна петиція, яка набрала встановлену кількість підписів, підлягає обов'язковому розгляду органом влади, зокрема, виноситься на розгляд сесії місцевої ради у першочерговому порядку.
<b>Правова основа</b>	Відповідно до статті 231 Закону України «Про звернення громадян», члени територіальної громади можуть звертатися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу влади.

**ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ**

<b>Поняття та зміст</b>	Проведення громадських слухань – це право територіальної громади, яке передбачає колективні зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, що були внесені за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.
<b>Логіка використання</b>	У разі виникнення проблем на території міста, кварталу, вулиці, за вирішення яких відповідає місцева влада, необхідно ініціювати проведення громадських слухань та провести їх. За результатами громадських слухань колективна резолюція з пропозицією щодо вирішення наявної проблеми надсилається до відповідного органу місцевої влади.
<b>Правова основа</b>	Стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Деталізований порядок проведення громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

**УЧАСТЬ В ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕННЯХ**

<b>Поняття та зміст</b>	Громадське обговорення – це процедура виявлення громадської думки з метою її врахування під час прийняття органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування рішень з питань, що належать до їх компетенції. Громадське обговорення проводиться компетентним органом у вигляді відкритого засідання, на якому за участі членів територіальної громади обговорюються проекти рішень, що мають значення для забезпечення життєдіяльності відповідної громади.
<b>Логіка використання</b>	Під час громадських обговорень присутні члени територіальної громади мають можливість висловити свої зауваження та пропозиції до проекту рішення, що винесено на обговорення. В кінці громадських обговорень проект рішення ставиться на голосування, де кожен присутній член територіальної громади може проголосувати «за» чи «проти».
<b>Правова основа</b>	Громадське обговорення передбачається низкою законодавчих актів, зокрема, Законами України «Про співробітництво територіальних громад» (стаття 8), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (частина 3 статті 5), «Про регулювання містобудівної документації» (частина 1 статті 31, пункт 62 Прикінцевих положень) тощо.

**ПОДАННЯ МІСЦЕВОЇ ІНІЦІАТИВИ**

<b>Поняття та зміст</b>	Місцева ініціатива є інструментом місцевої демократії та правом територіальної громади, сутність якого полягає у тому, що жителі села, селища, міста можуть внести на розгляд у раду будь-яке питання, віднесені до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива подається до місцевої ради після збору необхідної кількості підписів членів територіальної громади. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.
<b>Логіка використання</b>	Інструмент місцевих ініціатив надає можливість членам територіальної громади бути фактично депутатами місцевої ради, тільки без нагрудного значка, а саме: готувати та подавати на розгляд ради проекти рішень. Такі проекти можуть бути підготовлені виключно з питань, що належать до компетенції сільської, селищної чи міської ради.
<b>Правова основа</b>	Стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

**ПОДАННЯ ДЕПУТАТАМ ПИСЬМОВИХ ДОРУЧЕНЬ**

<b>Поняття та зміст</b>	Виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів. Доручення виборців депутатові місцевої ради має бути підтримане більшістю учасників зборів. Доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань.
-------------------------	---

<b>Логіка використання</b>	Брати активну участь у зустрічах з депутатами під час їхнього звітування, відвідувати громадські приймальні та подавати відповідні доручення виборців. Питання, які порушуються виборцями у дорученні, повинні: <ul style="list-style-type: none"> <li>• не суперечити законодавству;</li> <li>• належати до компетенції місцевої ради;</li> <li>• бути реалістичними у вирішенні.</li> </ul>
<b>Правова основа</b>	Частина 1 статті 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

**ВИМАГАННЯ ЗВІТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВОЇ РАДИ**

<b>Поняття та зміст</b>	Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян. Орієнтовні строки проведення звітів депутатів місцевої ради перед виборцями визначає відповідна рада.
<b>Логіка використання</b>	Вимагати від сільського, селищного, міського голови щорічно проводити публічне звітування перед громадянами на відкритих зустрічах. Вимагати від депутатів місцевої ради регулярно проводити зустрічі з громадянами та звітувати про свою роботу (подані та прийняті рішення, хід їх виконання; про активність в обговоренні та підтримці проектів рішень; про проведені зустрічі з виборцями; про надіслані депутатські запити та звернення тощо).
<b>Правова основа</b>	Частина 7 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частина 1 статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

**ЗДІЙСНЕННЯ МОНІТОРИНГУ ПОРЯДКУ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВОЮ РАДОЮ**

<b>Поняття та зміст</b>	На кожному колегіальному засіданні місцевої ради (засідання постійної депутатської комісії, пленарне засідання) ведеться протокол, де зазначається питання, які обговорювалися, подані пропозиції, результати голосування тощо. Протоколи засідань мають публікуватися на офіційному веб-сайті місцевої ради або надаватися на запити громадян.
<b>Логіка використання</b>	Аналізувати пропозиції депутатів, які подаються до проектів рішень. Проводити моніторинг голосування депутатів на засіданнях депутатських комісій та пленарних засіданнях ради.
<b>Правова основа</b>	Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (частина 17 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (частина 10 статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

**ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ ТА РІШЕНЬ, УХВАЛЕНИХ МІСЦЕВОЮ РАДОЮ**

<b>Поняття та зміст</b>	Процес підготовки місцевих нормативно-правових актів складається з декількох етапів, а саме: розроблення проекту акту, його оприлюднення, доопрацювання (при необхідності), попередній розгляд, прийняття та оприлюднення. Чинне законодавство вимагає, щоб і проекти рішень, і вже ухвалені радою рішення були обов'язково оприлюднені на офіційному веб-сайті місцевої ради у спеціальному розділі.
<b>Логіка використання</b>	Подавати пропозиції до проектів рішень та вимагати їх розгляду. Подані пропозиції можуть бути розглянуті автором проекту рішення, під час засідання постійної депутатської комісії або пленарного засідання місцевої ради. Вимагати оприлюднення всіх ухвалених рішень, виданих розпоряджень та здійснювати їх аналіз. Варто пам'ятати: ухвалені рішення, які не були оприлюднені за 20 робочих днів до дати їх розгляду, можуть бути скасовані в судовому порядку. Для того, щоб рішення було скасовано, необхідно підготувати адміністративний позов та звернутися з ним до місцевого суду.
<b>Правова основа</b>	Проекти рішень місцевої ради оприлюднюються не пізніше 20 робочих днів до дати їх розгляду, а ухвалені рішення – не пізніше 5 робочих днів з дня затвердження документа (частини 2 і 3 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

**ВІДВІДУВАННЯ ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАНЬ МІСЦЕВОЇ РАДИ ТА ЗАСІДАНЬ ПОСТІЙНИХ ДЕПУТАТСЬКИХ КОМІСІЙ**

<b>Поняття та зміст</b>	Сесія сільської, селищної, міської ради скликається при необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше, ніж один раз на місяць. Сесія ради скликається для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів упродовж терміну, встановленого для її розгляду. Сесія складається із пленарних засідань та засідань постійних депутатських комісій. Оголошення про проведення чергової сесії місцевої ради та графік засідань постійних депутатських комісій публікуються на офіційному веб-сайті ради. Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством.
-------------------------	---



<b>Логіка використання</b>	Приходиться на пленарні засідання ради, засідання постійних депутатських комісій та брати активну участь в обговоренні проектів рішень, подавати до них зауваження та пропозиції. Фіксувати за допомогою фото-, аудіо- та відео- пристроїв обговорення питань порядку денного та голосування депутатів місцевої ради.
<b>Правова основа</b>	Частина 17 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Детальний порядок участі громадян у засіданнях може визначитися Регламентом місцевої ради та Положенням про постійні депутатські комісії.

**ПРОВЕДЕННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ГРОМАДЯН**

<b>Поняття та зміст</b>	Загальні збори громадян є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Загальні збори громадян проводяться за місцем проживання громадян (збори мешканців під'їзду, будинку, кварталу, вулиці, мікрорайону, міста в цілому) для обговорення або вирішення актуальних питань. У випадках, коли організаційно й технічно неможливо провести загальні збори громадян, можуть скликатися збори (конференція) представників громадян від відповідних територіальних утворень.
<b>Логіка використання</b>	Брати участь у зборах та обговорювати будь-які питання, віднесені Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, а також такі, що стосуються інтересів мешканців відповідної території. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.
<b>Правова основа</b>	Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади (стаття 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

**ПОДАННЯ ПРОЕКТІВ НА ФІНАНСУВАННЯ З БЮДЖЕТУ УЧАСТІ**

<b>Поняття та зміст</b>	Члени територіальної громади мають право подавати до місцевої ради пропозиції та проекти, які можуть бути профінансовані за рахунок коштів громадського бюджету участі. Створена при місцевій раді конкурсна комісія проводить попередній відбір проектів. Відібрані проекти виносяться на голосування членів територіальної громади. Проекти, які набрали найбільшу кількість голосів, фінансуються за рахунок коштів громадського бюджету участі.
<b>Логіка використання</b>	Необхідно подавати проекти на фінансування з громадського бюджету участі або брати участь у конкурсній комісії з відбору таких проектів. Поруч з цим, варто контролювати, щоб місцева рада щорічно виділяла необхідний розмір коштів із загального фонду місцевого бюджету.
<b>Правова основа</b>	Порядок фінансування, проведення конкурсу та відбору проектів, що фінансуються з громадського бюджету участі, визначається окремим положенням, яке затверджується місцевою радою. У бюджеті на кожен рік місцева рада повинна передбачати суму коштів для фінансування громадського бюджету (це може бути не менше, аніж 1% від загального фонду бюджету).

**ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ**

<b>Поняття та зміст</b>	Місцевий референдум – це право територіальної громади безпосередньо брати участь в ухваленні рішень шляхом прямого волевиявлення (голосування). На місцевий референдум можуть бути винесені будь-які питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Рішення, що були ухвалені на місцевому референдумі, є обов'язковими до виконання на всій території громади. Ініціювати проведення місцевого референдуму можуть голова громади, депутати місцевої ради, або громадяни шляхом збору підписів. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.
<b>Логіка використання</b>	Проведення місцевого референдуму варто ініціювати для вирішення питань, які є важливими для громади. Це може бути питання добровільного об'єднання територіальних громад, питання дострокового припинення повноважень місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови тощо.
<b>Правова основа</b>	Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах (частина перша статті 38 Конституції України). Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми (частина 5 статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Варто знати, що Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив свою чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р. №5475-VI, яким порядок організації та проведення місцевих референдумів не регламентується.

## Висновки

1. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні є незворотнім процесом, що вже довели понад 700 громад.
2. Для добровільного об'єднання територіальних громад держава створила усі необхідні умови (ухвалила необхідні нормативні акти, здійснює методичну підтримку та фінансове стимулювання).
3. Територіальна громада вважається спроможною, якщо в результаті добровільного об'єднання вона здатна «самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці»<sup>1</sup>.
4. Об'єднані територіальні громади мають чимало прав, інструментів демократії та способів впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Усі вони є нормативно врегульованими на законодавчому рівні. Для того, щоб їх ефективно використовувати, членам громади необхідно мати чітке уявлення про зміст та логіку їхнього використання, про що детально, на наш погляд, висвітлюється у цьому розділі.

<sup>1</sup> Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р.

## Література

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року №333-р).
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50–51, ст.572).
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170).
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2015, № 13, ст.91).
5. Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314).
6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 40, ст.290).
7. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 48, ст. 254).
8. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2014, № 34, ст.1167).
9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 34, ст.343).
10. Методика формування спроможних територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 року №214).
11. Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 року № 200, із змінами, внесеними постановою КМУ від 07.06.2017 р. №410).
12. Розподіл у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 року № 200).
13. Розподіл у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 року №410).
14. Формування спроможних територіальних громад. Практичний посібник (видання третє) // [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/otgbook3new\\_obgortka\\_i\\_blok.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/otgbook3new_obgortka_i_blok.pdf)
15. Децентралізація для всіх: від загальної інформації до конкретних порад / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 52 с.
16. Інструменти впливу громадян на місцеву владу. Брошура проекту USAID «Громадяни в дії» // <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Pro-tviy-vpliv-na-vladu.pdf>
17. Ресурси об'єднаної громади. Буклет Інституту громадянського суспільства // [http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/OTG\\_final\\_Print.png](http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/OTG_final_Print.png)



## РОЗДІЛ 3. Згуртованість об'єднаної територіальної громади

*Люди повинні знати: в театрі життя тільки  
Богові і ангелам дозволено бути глядачами.*

Бекон Ф.

Підґрунтям розвитку та зростання будь-якої територіальної громади люди вважають згуртованість її мешканців. Актуальність проблеми конструювання згуртованої громади, добре усвідомлюють не тільки представники самоврядування ОТГ та активні члени громад, але й пересічні мешканці міст, сіл, селищ. Про це свідчать матеріали досліджень, проведених у 2011-2018 роках Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, які охоплювали усі регіони України.

Ідеєю формуванням згуртованості червоною ниткою пронизані тексти усіх Стратегічних планів розвитку ОТГ. Але в жодному з них ви не зможете побачити, як саме цю згуртованість формувати.

Багато хто вважає, що згуртованість буде формуватись сама з розвитком ОТГ, хтось вважає, що згуртованість є національною рисою або ж культурним кодом українців і його треба тільки відновити.

Не вдаючись до наукового аналізу національних рис, менталітету, культурного коду хотілось би лише підкреслити, що не все так однозначно. Дійсно, про значення згуртованості для життєдіяльності українців нам нагадують прислів'я: «Біда, коли один в бороні, а десять в стороні», «Копа (судна громада в XVI ст.) переможе й попа» та інші. Навіть якщо зануритися в етимологію українського словосполучення «громадянське суспільство», помічаємо, що йдеться про суспільство, яке об'єднує громади (згуртовані, організовані групи людей).

У той же час, у прислів'ях та приказках українців ми зустрічаємо й протилежні думки: «Там, де два українці, там три гетьмани», «Задер носа – й кочергою не дістанеш», «З неба зорі хвата, а під носом не бачить» тощо. До речі, експерименти, проведені психологами різних країн свідчать, що людина набуває риси тієї нації, серед якої формується та живе (Маргарет Мід)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Лебедева И. Введение в этническую и кросс-культурную психологию, 1999

Не слід забувати, що в жодній нації немає риси, яка б була унікальна і незмінна. На формування сучасного українця вплинули роки радянської влади (шкільне виховання, радянська література, ЗМІ, принципи господарювання, ставлення до влади й багато іншого). У першому розділі посібника детально розповідається про нищівну радянську централізацію, яка намагалася знищити українську державність.

Сподіватися, що згуртованість, як українська риса, сама переможе, було б необачливо. Тому необхідно цілеспрямовано рухатись у напрямі створення об'єднаної згуртованої громади, яка візьме на себе відповідальність за перетворення її у спроможну громаду сталого розвитку.

У даному розділі ми розкриємо основні ознаки згуртованої громади, поговоримо про локальну ідентичність як основу формування згуртованості, розглянемо шляхи розвитку стосунків між представниками окремих населених пунктів в межах ОТГ та надамо практичні поради щодо підвищення рівня згуртованості в громаді. На підставі цієї концепції Європейський комітет з соціальної згуртованості розробив, апробував і рекомендує для використання 20 ключових індикаторів визначення рівня соціальної згуртованості (злагоди) суспільства (додаток 1).

### 3.1. Ознаки згуртованої громади

Згуртованість у сучасних наукових і науково-практичних дослідженнях розглядається, як в широкому (згуртованість суспільства), так і вузькому (характеристика процесу розвитку малої контактної групи) соціальному плані.

Прикладом широкого розуміння згуртованості може бути концепція соціальної згуртованості суспільства, що розроблена Радою Європи у 90-их роках (щорічно ця концепція уточнюється і доповнюється). Згідно з цією концепцією, «соціальна згуртованість» відображає наявність спільних цінностей і міцних соціальних зв'язків у суспільстві, а також згоду його членів виконувати свої спільні обов'язки<sup>1</sup>.

У такому значенні поняття соціальної згуртованості близьке до ідеї соціальної злагоди, коли люди та їх групи, розуміючи природу публічного блага, підтримують дії членів суспільства заради нього, об'єднуються для спільної справи, ідентифікуючи себе як відповідальних членів суспільства.

Більш вузьке розуміння згуртованості вивчає соціальна психологія та менеджмент. Ці науки розглядають згуртованість як один із процесів групової динаміки (розвитку) малої групи (колективу), що характеризує ступінь прихильності до групи її членів.

Групова згуртованість – це процес формування особливого типу зв'язків у групі, які перетворюють цю групу на психологічну спільноту, злагоджений психологічний організм, який живе за своїми нормами й законами відповідно до цілей і цінностей групи<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Кирилюк В.В. Сучасні підходи щодо визначення соціальної згуртованості суспільства, 2014.

<sup>2</sup> Орбан-Лебрик Л.Е. Соціальна психологія. Соціальна психологія груп. «Либідь», 2006.

Згідно з уявленнями родоначальників концепції групової згуртованості – американських психологів К. Левіна, Л. Фестінгера, Д. Картрайта, А. Зандера та їх численних послідовників – групова згуртованість є свого роду «результуючою» тих сил, які утримують людей в групі. При цьому вважається, що група задовольняє людину в тій мірі і до тих пір, поки вона вважає, що «вигоди» від членства в ній не просто переважають над «витратами», але превалюють в більшій мірі, ніж це могло б бути в іншій групі або взагалі поза нею<sup>1</sup>.

До числа основних факторів групової згуртованості малої групи найчастіше належить: схожість базових ціннісних орієнтацій членів групи, ясність і визначеність групової мети, демократичний стиль лідерства (керівництва), кооперативну взаємозалежність членів групи в процесі спільної діяльності, її престиж.

У літературі останніх років все більше починають звертати увагу на групи, які з одного боку не є малими, де кожен член вступає у безпосередню взаємодію один з одним і, разом з тим, не є великими – такими, що існують у масштабах суспільства та розвиваються за певними соціально-психологічними закономірностями. Мова йде про так звані групи-формування. Вони є суб'єктами діяльності, їх об'єднує спільна потреба-мета, і такі групи здатні приймати відносно самостійні рішення щодо реалізації потреб у споживанні і продукуванні, зокрема, творенні певних матеріальних та інформаційно-ідеальних цінностей навколишнього ціннісного середовища<sup>2</sup>.

Такий підхід, дає можливість розглядати об'єднану територіальну громаду як велику групу-формування, де ключовим чинником згуртованості є рівень її інтегрованості, що характеризує вміння місцевих жителів співпрацювати разом. Запорукою такої співпраці є схожі життєві умови та можливості для людей із різних верств населення, що проживають на одній території; добра обізнаність людей із своїми правами й обов'язками; наявність довіри членів громади один до одного, до органів місцевого самоврядування та державної влади на місцях.

На основі вивчення та узагальнення науково-практичних джерел щодо проблеми згуртованості, нами були визначені основні ознаки згуртованості громади:

- відчуття приналежності до громади, ототожнення себе зі своєю громадою – відчуття «ми»;
- схожість базових ціннісних орієнтацій членів громади, ясність і визначеність спільної мети, що базуються на схожості бачення минулого, сьогодення та майбутнього (подальшого розвитку) громади;
- кооперативна взаємозалежність членів громади в процесі спільної діяльності, «діяльнісне втілення» збігу ціннісних орієнтацій;
- наявність особливого виду зв'язків в ОТГ, які ґрунтуються на єдності оцінок, установок і позицій членів громади щодо найбільш значущих для громади знань, ідей, подій;
- частота, міцність і розгалуженість комунікативних зв'язків (соціальної мережі) громади;
- рівні можливості розвитку, самореалізації та самоствердження членів громади;

<sup>1</sup> Коваленко А.Б., Корнєв М.Н. Соціальна психологія, 2006.80 Циба В.Т. Теоретичні засади соціальної психології: системний підхід, 2011.

<sup>2</sup> Циба В.Т. Теоретичні засади соціальної психології: системний підхід, 2011.

- ефективна система дотримання і реалізації прав та обов'язків членів громади, включаючи доступність послуг;
- толерантність до всіх членів громади незалежно від їхнього походження, статі, віку та переконань;
- взаємна допомога, підтримка і довіра між членами громади;
- довіра до місцевих інституцій (органів державної влади та самоврядування), можливість громадського контролю за їхньою діяльністю;
- відчуття безпеки тощо.

Найближчим за змістом до розуміння згуртованості, що відповідає потребам практики формування ОТГ, є відчуття «ми», що базується на локальній/територіальній ідентичності.

### 3.2. Локальна ідентичність як основа формування згуртованості об'єднаної територіальної громади

Локальна, територіальна ідентичність – це полімасштабне, багаторівневе явище ототожнення людини з місцевим співтовариством, яке виявляється у загальному почутті причетності до життя та подій, що відбуваються на території безпосереднього проживання (міста, селища, села).

У звичайних умовах локальна ідентичність проявляється у формуванні певної системи цінностей і норм поведінки мешканців конкретної місцевості. Локальну ідентичність переважна більшість мешканців територіальних громад усвідомлюють або переживають як відчуття «ми».

Таке ототожнення з місцевим співтовариством формує готовність громади та окремих її членів розділяти звичаї, прийняті в громаді, здійснювати вчинки, що випливають з цінностей, які поділяє місцева громада. Як правило, кожна окрема людина, яка ототожнює себе з місцевим співтовариством, розглядає цінності і норми поведінки характерні для мешканців даної місцевості, як найбільш раціональні форми відображення соціальної реальності, реагування на неї і взаємодії з нею. Видатний представник гуманістичного психоаналізу Еріх Фромм доводив, що «людині необхідна система координат, життєвих орієнтирів, ціннісних орієнтацій», без яких особистість відчуває загрозу своєму існуванню<sup>1</sup>. Деякі цінності можуть бути присутніми в усьому суспільстві, а інші – лише в певних територіальних спільнотах. Такі цінності мають смисли і значення для життєдіяльності громади. Люди досить чітко відрізняють соціальні норми (тобто вимоги суспільства щодо поведінки його членів) і цінності, які поділяють члени місцевого співтовариства. Але вони готові в разі необхідності (на явності протиріч) відстоювати свої цінності навіть під тиском з боку інших громад чи навіть суспільства.

Чим сильніше людина відчуває себе частиною «ми», тим більше вона зацікавлена і не відчужена щодо участі у вирішенні загальних проблем своєї громади. Локальна ідентичність багатьма дослідниками оцінюється як перевага для розвитку. Вона посилює легітимність і інституційну стійкість ОТГ. З точки зору відчуття «ми», територіаль-

<sup>1</sup> Еріх Фромм. *Анатомія людської деструктивності*. ТОВ «Попурі», 1999.



мал. 1.

на громада є простором, що виокремили самі люди, які мають фізико-географічну, господарську, етнокультурну та мовну спільність, а також спільність історичної долі. Хотілось би підкреслити словосполучення «виокремили самі люди». Ось чому в місцях, де процес об'єднання територіальних громад проводиться примусово, без роз'яснень, обговорень і пошуку спільних цінностей, норм поведінки історичної долі (минулого) та майбутнього, ми маємо опір з боку мешканців окремих громад.

Що стосується спільної долі, то в дискусіях останніх років все більше робиться акцент саме на майбутньому. Коли ми думаємо про майбутнє, для нас дороговказом має бути не тільки патріотизм під гаслом «це земля наших батьків», а й патріотизм під гаслом «це земля наших дітей». Це не означає, що ми маємо ігнорувати минуле, але воно не може бути пріоритетом. «Ми мусимо й зможемо звернути гори, якщо будемо думати про дітей. Або зримо всю країну траншеями, якщо будемо думати тільки про батьків»<sup>1</sup>.

Локальна ідентичність, як загальне почуття ототожнення себе і свого життя з життям своєї громади, причетності до подій, що відбуваються у громаді, може реалізовуватися через ідентифікацію з окремими елементами (мал. 1)<sup>2</sup>:

- з «малою батьківщиною» – місцем народження;
- з особливостями ландшафту, наявністю корисних копалин, земляними ресурсами, кліматом, природою;
- з економічною спеціалізацією територій і рівнем соціально-економічного розвитку;
- зі значущими історико-культурним подіями;
- з визначними людьми – відомими історичними та сучасними особистостями/ постатями;
- з особливими реальними або приписуваними рисами характеру, поведінки, організацією побуту мешканців місцевості.

Імовірно, що цей список елементів локальної ідентичності може додаватися і уточнюватися. Під час досліджень учасники окремих груп обговорень ідентифікували свою громаду через унікальний стиль спілкування, яким вони пишаються (тернопільський, одеський тощо стилі). Значущим елементом локальної ідентичності називались особливі можливості для самореалізації – «де народився, там і згодився»<sup>3</sup>. Наразі повернення фахівців-заробітчанин з-за кордону (поки ще не масове) базується саме на усвідомленні можливостей самореалізації у своїй громаді, на рідній землі.

Також результати досліджень доводять, що мешканці, які не можуть ідентифікувати свою громаду і не помічають унікальних особливостей на відповідній території, як правило, більш схильні вважати, що їхня громада роз'єднана, а в ній існує певний безлад.

Доведено, що існує взаємозв'язок між рівнем локальної ідентичності та рівнем економічного розвитку. Низький рівень економічного розвитку громади впливає на загальний настрій людей – у них майже відсутнє відчуття гордості за свою територіальну громаду, вони погано усвідомлюють самобутність своєї місцевості та не цінують свою історико-культурну спадщину. Як правило, в таких громадах пам'ят-

<sup>1</sup> Мостова Ю. «Журналісти – це розвідники. Переходячи на інший бік, ми зраджуємо своїх», Дзеркало тижня. №22.

<sup>2</sup> Морозова Е.В. Локальная идентичность: формы актуализации и типы, 2008

<sup>3</sup> Беззенко Л. Стили жизни переходного общества. Институт социологии НАН Украины, 2008.



ки культури та інші архітектурні споруди перебувають у занедбаному стані. У значній частині мешканців таких громад спостерігається ностальгія за минулим й бажання повернутися у радянські часи.

У процесі формування згуртованості необхідно проводити спеціальні заходи, які сприятимуть усвідомленню та цінуванню мешканцями ОТГ унікальних особливостей своєї громади, що у свою чергу надаватиме впевненості у власних силах та сприятиме підвищенню рівня патріотизму та гордості за досягнення громади.

Людина прагне до об'єднання, згуртованості з іншими членами громади тільки тоді, коли характерні та унікальні риси цієї громади стають цінностями, якими людина пишається, охороняє та оберігає. Наявність таких цінностей сприяє появі відчуття єдності, солідарності, довіри, поваги, взаєморозуміння серед членів громади, і, як результат – її ідентичності, що є важливою запорукою сталості та розвитку всієї територіальної громади.

### 3.3. Розвиток стосунків і взаємодії між представниками окремих населених пунктів в межах ОТГ

Юридично оформлена ОТГ – це тільки початок формування згуртованої спільноти мешканців об'єднаної громади. Простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці для об'єднання та згуртованості ОТГ не достатньо.

Слід відмітити, що наразі більшість існуючих ОТГ є швидше об'єднанням територій, ніж об'єднанням людей. Активні мешканці створених ОТГ відчують нагальну необхідність у налагодженні стосунків, позитивній взаємодії та підвищенні рівня довіри між мешканцями окремих населених пунктів громади.

Дійсно, соціально-економічний стан різних сіл громади дуже відрізняється один від одного. Це обумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками – віддаленість від міста, стан доріг, наявність підприємств і робочих місць, організація господарювання, відсутність молоді тощо. Тому, під час процесу створення ОТГ виникали певні непорозуміння з боку громад, що об'єднувалися. Окремі мешканці менш заможних громад оцінювали процес об'єднання з позиції «жертви» і вважали, що після об'єднання вони набудуть статусу периферійного населеного пункту з обмеженим фінансуванням. У свою чергу мешканці населених пунктів з більш розвиненою соціально-економічною інфраструктурою не завжди розуміли, чому слід допомагати «бідним родичам». Активні члени таких громад вбачали шкоду в безоплатній допомозі людям, які за віком й фізичним станом можуть самостійно вирішувати свої проблеми. Вчені, які дотримуються такої ж думки, наголошують, що «соціальна політика, побудована на принципах надання пільг та субсидій обов'язково призводить до виникнення так званих «рентних установок» серед населення, що виражаються у втраті соціальної ініціативи та формуванні невиправданих очікувань щодо спроможності влади задовольняти актуальні потреби людей»<sup>1</sup>. Така ситуація на етапі об'єднання громад призвела до відсутності

<sup>1</sup> Швалб Ю.М. Психологічна структура складних життєвих обставин. Особистість як суб'єкт подолання кризових ситуацій: психологічна теорія і практика. Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2017.

взаєморозуміння між громадами та уповільнення процесів формування згуртованості.

Окрім того, що населенні пункти, які входять до ОТГ, мають різні «стартові» позиції, люди мають схильність побоюватись змін. Мешканці часто-густо чинять опір змінам, особливо якщо вони пропонуються ззовні. На це є цілком виправдані причини індивідуального порядку – щирий страх втрат та страх перед невідомістю.

Можна виділити п'ять головних причини того, чому люди мають схильність чинити опір змінам:

- наявність суто приватних інтересів;
- нерозуміння і брак довіри;
- різна оцінка ситуації;
- втома від змін;
- попередній невдалий досвід змін.

Побороги опір змінам цілком можливо за допомогою спеціальних заходів:

**Просвіта та надання і розповсюдження інформації.** Необхідно якомога більше надавати інформацію про майбутні зміни. Це можна робити через індивідуальні обговорення, наради, презентації, меморандуми, звіти, інформаційні бюлетені тощо. Проте будь-яка активність, спрямована на просвіту та поінформування, повинна ґрунтуватися на взаємній довірі, а не на стосунках «вони нам кажуть».

**Участь та залучення.** Ініціатори будь-яких змін, а також активні члени громади повинні спонукати людей до участі у місцевих проєктах розвитку, сприяти обговоренню проблем життєдіяльності громади, залучати мешканців до надання власних ініціатив, їх впровадження тощо. Необхідно аналізувати і застосовувати поради, пропозиції та зауваження, що надаються мешканцями ОТГ. Ініціаторам змін треба підкреслювати значення цих порад та оприлюднювати результати безпосередньої допомоги кожного члена громади. Найкращі ініціативи громадян необхідно заохочувати відзнаками, нагородами, подяками тощо.

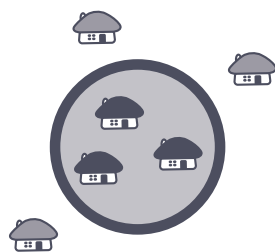
**Переговори та угоди.** Під час впровадження змін, цілком очевидно, що не всі зможуть отримати певні вигоди, переваги тощо. Треба бути готовими до того, що *«ті, хто програв»*, будуть чинити опір з більшою силою. У таких випадках є сенс застосовувати тактику переговорів та угод<sup>1</sup>.

Саме спеціальна робота активістів ОТГ, спрямована на створення ефективних комунікаційних містків, дає свої позитивні результати щодо подолання опору змінам, які несе децентралізація влади. Як результат, члени громади починають помічати у нововведеннях щось спільне, перспективне та позитивне. У висловлюваннях людей з'являються вирази: *«спільні інтереси»*, *«співпраця»*, *«об'єднання зусиль»*<sup>2</sup>.

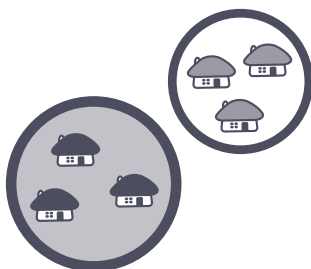
<sup>1</sup> Бевзенко Л. Стили жизни переходного общества. Институт социологии НАН Украины, 2008.

<sup>2</sup> Данчева О.В., Швалб Ю.М. Практична психологія в економіці та бізнесі. Лібра, 1998.

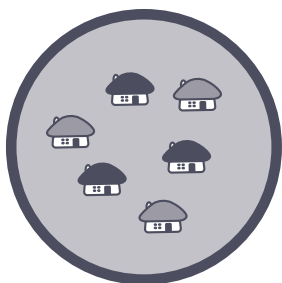
Людина починає адекватно ставитись до навколишнього світу не тільки за рахунок активної зміни деяких елементів ситуації, але й за рахунок активної зміни себе самого як суб'єкта життя й поведінки.



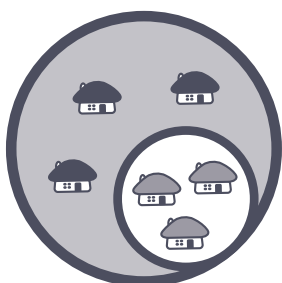
мал. 2. Відсторонення



мал. 3. Відокремлення



мал. 4. Злиття – поглинання



мал. 5. Об'єднання – включення

Більш-менш успішні ОТГ (активні її члени) шукають можливості для налагодження спільної життєдіяльності і бачать переваги від об'єднання сіл і селищ в одну ОТГ: об'єднання ресурсів; створення виробництв; перспективи, що з'являться з впровадженням новітніх технологій; розвиток ефективних видів діяльності, які раніше ніколи не існували в тому чи іншому населеному пункті громади тощо.

Люди на практиці переконуються у Теорії Рівноваги Неша<sup>1</sup>. Математик Джон Неш впевнено довів (і отримав за це Нобелівську премію з економіки!), що об'єднання зусиль – більш вигідна тактика, ніж спроби у дусі радикального індивідуалізму домагатися користі лише для себе.

Для розуміння змін, які відбуваються в об'єднаних територіальних громадах на шляху їх розвитку, дуже важливо спостерігати напрям і типи взаємодії між окремими населеними пунктами ОТГ, між людьми в межах ОТГ, фіксувати зміни в усвідомленні, розумінні членами громади своєї належності до ОТГ.

Згідно з дослідженнями, які проводив проект DESPRO в новостворених ОТГ, вже намітилися шляхи, якими може йти розвиток взаємин і взаємодій між окремими населеними пунктами і їх мешканцями, а саме:

1. Відсторонення.
2. Відокремлення.
3. Злиття – поглинання.
4. Об'єднання – включення.

**Відсторонення.** Такий спосіб взаємодії в межах створених ОТГ наразі досить типовий (мал. 2). Мешканці «центральної садиби» ОТГ сприймають мешканців більш віддалених населених пунктів, що входять до складу ОТГ, як «пасивних спостерігачів» і не мають оптимістичних надій на зміну їх участі у розвитку громади.

У подібному типі взаємостосунків криється відсутність впевненості в можливостях формування спільного образу «ми» для членів всієї ОТГ, залучення мешканців віддалених, економічно відсталих сіл/селищ до реалізації планів розвитку ОТГ. Ці села навіть не намагаються висувати своїх представників до органів місцевого самоврядування ОТГ.

Такий тип взаємодії в результаті дії механізмів психологічного захисту веде до пасивності і навіть до агресії мешканців окремих населених пунктів проти інших.

**Відокремлення.** Український дослідник-етнопсихолог В.Янів вважає, що такий тип взаємодії (відокремлення) є національною рисою українського характеру<sup>2</sup> (мал. 3).

На даному етапі розвитку ОТГ яскравим прикладом відокремлення є поведінка фермерів, які досягли певних успіхів і не мають потреби у взаємодії зі всіма громадами ОТГ.

З психологічної точки зору таке відокремлення є більш прогресивним в плані взаємодії в межах ОТГ. Психологічно вони «допускають» існування груп, з іншим баченням світу, але, так би мовити, «на відстані». Ця психологічна відстань необхідна їм для збереження позитивного образу.

<sup>1</sup> [https://pidruchniki.com/ekonomika/rivnovaga\\_nesha](https://pidruchniki.com/ekonomika/rivnovaga_nesha)

<sup>2</sup> Янів В. Нариси з історії української етнопсихології Мюнхен: Український вільний університет, 1993

**Злиття – поглинання.** Такий тип взаємодії в межах ОТГ притаманний активним представникам молоді віддалених сіл (**мал. 4**). Молодь залишає свої села і переміщується до адміністративного центру ОТГ чи більш великого міста. Далі, як наслідок, відбувається адаптування молоді до звичаїв, цінностей, життєвих стилів домінуючої міської культури. Результат такого поглинання – поступове зникнення сіл і сільського стилю життя.

У психологічному сенсі – це механізм неприйняття сільської «картини світу», яка містить в собі загрозу образу «ми» для всієї ОТГ. Добровільне (насправді – вимушене) злиття – спосіб вижити серед «містян», це намагання психологічно захиститися від можливої агресії шляхом входження до більш сильної спільноти «ми». Переїжджаючи в місто, молодь відмовляється не лише від ведення домашнього господарства, а й від родинних цінностей, сільського способу життя тощо.

Такий тип взаємодії змінює поведінку людей в селах. Молодь із сіл пов'язує своє майбутнє з містом. Це є одним із пояснень причин пасивності молодих членів громади в селах. Зрозуміло, що не можна не враховувати світові тенденції: урбанізація, трудова міграція, глобалізація та інше. Деякі села безумовно зникнуть, але слід враховувати та передбачати, що частина з них, навпаки, оновляться та досягнуть певного прогресу в соціально-економічному стані. Мешканці сіл повинні відчувати, що сільський стиль життя буде оновлюватись і набувати сучасного змісту та нових форм.

**Об'єднання – включення.** Це такий принцип сумісності, коли окремі населені пункти (міста, села, селища), зберігаючи притаманні їм особливості, об'єднуються при цьому в єдину громаду, але вже на інших засадах (**мал. 5**).

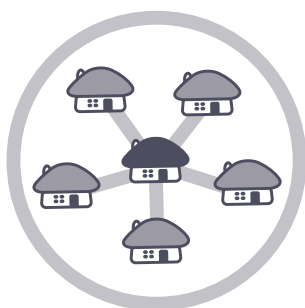
У психологічному плані – це найбільш продуктивний спосіб стосунків і взаємодії окремих населених пунктів у межах однієї ОТГ. Така взаємодія має потенційно позитивні можливості не лише для співіснування, а й розвитку всіх членів громади без почуття особистого тиску. Наразі приклади інтеграції, саме в такому розумінні, досить рідкісні<sup>1</sup>.

У стратегіях багатьох об'єднаних громад спостерігається чітка мета – об'єднання – включення кожного члена окремих населених пунктів громади у взаємодію, яка безпосередньо сприятиме досягненню спільних соціально значимих результатів. Активні члени громад добре усвідомлюють, що об'єднання – включення – це перспективний тип взаємодії щодо розвитку толерантності, взаєморозуміння, згуртованості, злагоди і довіри. Більшість з активістів громад, які знайомі з досвідом успішних громад, як зарубіжних, так і вітчизняних, мають бажання втілювати зміни у взаємостосунки між селами в межах ОТГ. Тільки на цій підставі в ОТГ зможе розвиватися виробнича кооперація.

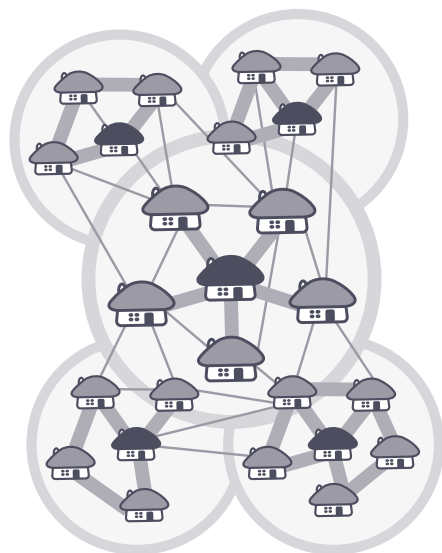
Є ще один аспект, на який слід зробити наголос щодо переваг об'єднання невеликих населених пунктів в ОТГ. Це, так звана, сила слабких зв'язків.

<sup>1</sup> Дружинін В.Н. Наслідки міжкультурних контактів. Видавничий будинок «Пітер», 2001.

Концепція «сила слабких зв'язків» була запропонована Марком Грановаттером (соціолог, професор Стенфордського університету). Ще



мал.6. Взаємодія через сильні зв'язки



мал. 7. Взаємодія через слабкі зв'язки

за десять років до виникнення мережі Facebook, він провів перше найвідоміше дослідження соціальних мереж. На підставі цих досліджень було виявлено два види міжособистісних стосунків за критерієм частоти і тривалості контактів – сильні і слабкі соціальні зв'язки. Сильні зв'язки – це родичі, друзі і сусіди, які знають один одного і знаходяться в одному соціальному колі, повідомляють одну і ту ж інформацію. Сильні зв'язки забезпечують підтримку і розуміння, але частково стримують розвиток, у той час, як слабкі зв'язки відкривають доступ до чогось нового і можуть допомогти розвиватись. Люди слабких зв'язків (не з близького оточення) мають унікальну цінність і роль. Оскільки вони не належать до замкнутого кластеру близьких друзів і знайомих, вони відкривають доступ до чогось нового, у них є інший важливий і зовсім новий досвід (мал.6, 7).

Інформація та можливості передаються через слабкі зв'язки набагато швидше, ніж через близьких друзів, оскільки у людей зі слабкими зв'язками менше загальних контактів, вони мають доступ до різних джерел інформації.

Мешканці сіл однієї ОТГ не мають можливостей безпосередньо спілкуватися між собою (до контактного кола однієї людини входить у середньому з 100–200 осіб). Об'єднання людей різних населених пунктів сприяє розширенню саме слабких зв'язків, цим відкривають перед членами ОТГ сприятливі можливості.

Розвиток стосунків і взаємодії між мешканцями громади в межах ОТГ є продуктом діяльності самих громадян. Саме участь в громадському житті громади, прагнення до об'єднання та спільної діяльності сприятимуть формуванню соціальних зв'язків, соціального капіталу, загальних норм між людьми, тим самим формуючи взаємну довіру та почуття ідентичності.

### 3.4. Практичні поради щодо підвищення рівня згуртованості в ОТГ

Розуміння феномену згуртованості, локальної ідентичності, особливостей соціального формування об'єднаної територіальної громади, що складається з мешканців окремих населених пунктів, є передумовою для відокремлення основних напрямів впливу на розвиток взаємин в ОТГ та конструювання згуртованості. На процес формування соціальної згуртованості впливає дуже велика кількість чинників, багато з яких є за межами можливостей лідерів ОТГ.

Згуртованості не можна досягти відразу. Як свідчить досвід Великобританії, Нової Зеландії, Австралії (місця, де проводились відповідні дослідження), умінню ефективно та толерантно взаємодіяти людям із різних верств населення, різних соціальних груп навчають зі школи, потім ці навички закріплюють на робочих місцях, зміцнюють у налагодженні добросусідських взаємин.

Універсальних правил конструювання згуртованої громади немає, хоч багато лідерів нових ОТГ висловлюють бажання отримати таку готову інструкцію для використання. Конструювання – творчий, уні-

кальний процес, який не має завершення. Є певні напрями, елементи конструювання, принципи проектування, найкращі світові зразки, але копіювати і клонувати їх неможливо. В світі відбуваються стрімкі зміни, й час вимагає реагування на нові виклики. Зігмунд Бауман у своїй роботі «Прощання зі світом своїх і чужих» написав: «Ми відчуваємо, здогадуємося, підозрюємо, що треба робити. Але ми не в силах передбачити, в якій формі ця необхідність нарешті втілиться. Можна тільки точно сказати, що знайомою ця форма не буде, вона піде врозріз з усім звичним для нас»<sup>1</sup>. В той же час нові умови надають нові можливості.

Досвід співпраці з об'єднаними територіальними громадами дає нам підстави виокремити основні підходи щодо підвищення згуртованості громади:

- організація залучення якомога більшої кількості людей до спільної, взаємозалежної діяльності;
- налагодження соціальних (комунікативних) мереж;
- навчання комунікативним вмінням.

### **Організація залучення якомога більшої кількості людей до спільної, взаємозалежної діяльності.**

Головним інтегратором будь-якої групи є спільна діяльність її членів. Участь мешканців громади у спільній життєдіяльності ОТГ – це практика задоволення індивідуальних чи колективних потреб членів громади, вирішення спільних для мешканців територіальної громади проблем чи реалізації їх інтересів. Саме в такій діяльності виявляються лідери, творчі люди здатні продукувати інноваційні ідеї, які спроможні надихати та організовувати людей.

Такою спільною діяльністю можуть бути організація короткотривалих заходів: толоки, фестивалі (музичні, народної творчості, регіональної кулінарної спадщини тощо), виставки-ярмарки, свята, відновлення історичних пам'яток, місць відпочинку тощо. Про значення таких заходів влучно сказала одна з організаторів фестивалю «Республіка» в Кам'янець-Подільському (декілька тисяч гостей): *«Після кожного музичного фестивалю з'являється маса, буквально, сотня активної молоді, яка згуртовується і хоче щось змінювати»*. Молодь, яка організувала (через Фейсбук) розчистку кар'єра (Житомирська обл.), ділилася враженням: *«Ми стали як одне ціле! Ми гори могли з'єднати!»*, *«Чим більше людей щось разом робить, тим більше «світлик» людей, і тим більше рішень, варіантів»*.

Участь населення у спільній життєдіяльності територіальної громади може базуватися на довготривалих засадах – неформальному волонтерстві в межах територіальної громади; участі у місцевих громадських об'єднаннях. Прикладами таких структур можуть бути вуличні комітети в Дунаєвецькій ОТГ Хмельницької області, Дитячий парламент Новоукраїнської ОТГ Кіровоградської області тощо.

Серед найбільш ефективних заходів, що мають місце у більш-менш успішних громадах, які сприяють довготривалому неформальному співробітництву є: організація місцевих конкурсів щодо покращення

<sup>1</sup> Бауман З. Прощання зі світом своїх і чужих. Вокруг света, №12 (2855), 2011

життя громади, створення груп для підготовки проектів, які в подальшому подаються на участь в грантах міжнародних та інших організацій або фінансуються за рахунок місцевих бюджетів-участі.

Ефект згуртованості виявляється в ефективній діяльності, продуктивності та задоволеності членів громади спільною груповою діяльністю. У розвинутих західних країнах серед основних чинників, що формують довіру, почуття ідентичності і згуртованості, наголошують на неформальному житті громади (громадянська участь), що сприяє формуванню зв'язків, соціального капіталу та спільних дієвих норм співжиття людей<sup>1</sup>. Громадянська участь сприяє залученню широкого кола мешканців громади до вирішення соціальних проблем; забезпечує громадський контроль за прийняттям та реалізацією рішень державної і місцевої влади; сприяє зростанню соціальної згуртованості та соціальної ідентичності членів громади; підвищує задоволеність населення від ефективних політичних рішень; впливає на особистісний розвиток мешканців, зростання їх соціальної і громадянської компетентності та активності.

Необхідно шукати серед членів громади осіб, здатних об'єднувати кращий світовий досвід з місцевою самобутністю. Творчі починання членів громади необхідно стимулювати, заохочувати та мотивувати, наприклад, через нагородження, оприлюднення цікавих ідей і результатів, матеріальні заохочення тощо.

**Налагодження соціальних (комунікативних) мереж.** Для створення комунікативних мереж необхідні спеціальні місця спілкування, які б відповідали запитам та інтересам різних верств населення ОТГ – вікових, соціальних, статевих та ін. Традиційні місця спілкування, розповсюдження інформації і пліток (базар, церква, пошта) не відповідають запитам сучасних завдань. Клуби і бібліотеки функціонують за старими вимогами і часто-густо втрачають (чи вже втратили) свій вплив на мешканців ОТГ. Місця, де збираються люди для задоволення своїх культурних запитів, творчих потреб, інтересів у світі називають креативними майданчиками. Світовий досвід доводить, що саме створення таких креативних майданчиків, місць спілкування здатні відтворювати депресивні території. Це можуть бути місця/приміщення для молодіжних зустрічей-дебатів (бар, кафе); сімейного дозвілля (клубні приміщення, ігрові майданчики); оздоровчих занять (спортивні зали, стадіони, велосипедні доріжки, скейт-парки); тимчасових виставок (зали, галереї); проведення ділових переговорів-обговорень (ділові, культурні центри); зустрічей за інтересами (обладнані технічними презентаційними засобами для тренінгових занять приміщення); неформальних обговорень, дебатів, дискусій, врегулювання конфліктних ситуацій (майданчик соціальної злагоди) тощо.

Наявність сучасних креативних майданчиків не тільки сприяють розвитку згуртованості мешканців ОТГ, але й позитивно впливають на імідж ОТГ, приваблюють творчих людей з інших місць та залучають туристів.

**Підвищення рівня комунікативної компетенції.** Дослідження стану залучення людей до обговорення планів розвитку громад показують, що більшість зустрічей з членами громади на загальних зборах про-

<sup>1</sup> Platt L. Social Participation: How does it vary with illness, caring and ethnic group?, 2006.

водяться неефективно та зводяться до висловлювань незадоволень, скарг, оголошень, звітів, повідомлень, дискусій щодо пріоритетів або розмов про «латання дір».

Часто активні члени громади відмічають, що їм не вистачає вмінь ведення групових обговорень: *«У нас, якщо збирається більш ніж 5 людей, – вже балаган!»*

Для набуття комунікативних знань, умінь та навичок, необхідних для ефективного спілкування, слід вибудовувати систему заходів, яка включає в себе організацію тренінгів, семінарів для активних членів громади і молоді щодо розвитку комунікативної компетенції, уміння висловлювати свою думку, вести дискусії, дебати, ділові переговори, презентації, поводження в конфліктній ситуації тощо.

Треба вчити та спонукати мешканців громади до обговорень ідей, перспектив, розвитку, шляхів розв'язання нагальних проблем та завдань громади. Створення сайту, сторінки на Facebook – недостатньо. Аналіз змісту переглянутих сторінок ОТГ в соціальних мережах показав, що більшість представлених там матеріалів – це інформування членів громади, оголошення та звіти (фото, відео, цифри) про події, що відбулися. На сторінках у соціальних мережах майже немає цікавих тем, які б спонукали обмінюватись думками, думати, творити, мріяти. Існують поодинокі випадки спроб залучення членів громади до обговорень. Наприклад, на ФБ-сторінці Великогаївської селищної ОТГ Тернопільської області було запропоновано перегляд французької кінокомедії «Майже ідеальне село», в якій йдеться про проблеми сучасного французького села і способи їх подолання. Така нестандартна форма залучення до обговорення спонукала мешканців громади до групових роздумів і пошуку шляхів розвитку власної ОТГ.



## Висновки

1. Добровільне об'єднання громад супроводжується не тільки змінами територіальних меж, а й змінами, що відбуваються у стосунках окремих населених пунктів громади, взаєминах членів громади, в особистісній сфері кожного її мешканця. Створення позитивного соціально-психологічного клімату, внутрішнього психологічного комфорту стає важливим завданням органів місцевого самоврядування в умовах змін. Згуртованість є необхідним чинником забезпечення соціально-економічного розвитку нової адміністративно-територіальної одиниці, її фінансової самодостатності, інвестиційної привабливості. Саме на підставі згуртованості формується солідарна відповідальність.
2. Основними ознаками згуртованої громади є:
  - єдність оцінок, установок і позицій членів громади щодо цілей, ідей, подій;
  - кооперативна взаємозалежність членів громади в процесі спільної діяльності;
  - можливостей розвитку, самореалізації та самоствердження членів громади;
  - взаємна допомога, підтримка і довіра між членами громади;
  - відчуття безпеки та причетності.
3. Відповідальна, згуртована та спроможна територіальна громада – це певна суспільна і психологічна сутність, що характеризує місце, де разом проживають люди, самих цих людей та взаємостосунків між ним. Мешканці такої громади ототожнюють себе з місцевим співтовариством, відчують стан причетності у ставленні до життя та подій, що відбуваються на території ОТГ. Така локальна ідентичність більшості мешканців територіальних громад усвідомлюється як відчуття «ми».

Наявність у спільноти сформованої ідентичності є важливою передумовою її унікальності, запорукою сталого розвитку.

4. Розвиток стосунків (взаємин) і взаємодій між окремими населеними пунктами і їх мешканцями в об'єднаній територіальній громаді можуть відбуватися як:
  1. Відсторонення.
  2. Відокремлення.
  3. Злиття – поглинання.
  4. Об'єднання – включення.

Саме шлях об'єднання та активне включення в життя громади є найбільш продуктивним способом розвитку стосунків і взаємодій між мешканцями в новоствореній громаді. Він сприяє формуванню міцних соціальних зв'язків, локальної ідентичності та згуртованості.

5. Основними напрямками роботи щодо підвищення згуртованості в об'єднаних територіальних громадах є:
  - організація залучення якомога більшої кількості людей до спільної, взаємозалежної діяльності;
  - налагодження соціальних (комунікативних) мереж;
  - навчання комунікативним вмінням.

У процесі конструювання згуртованості необхідно, щоб мешканці ОТГ отримували максимальне задоволення від життя. Саме така економічна політика має все більше прибічників у світі. За даними вчених різних країн намагання економічного розвитку на 50% залежить від психологічних чинників. Вчені довели, що людина може отримувати від життя більше задоволення у тому випадку, коли буде мислити раціонально, але їй потрібно у цьому допомогти. Український письменник Сергій Жадан переконливо стверджує: «Трішки життєрадісності, трішки легкості, трішки самоіронії. Разом із співучістю, що залишиться, це може дати дивовижні результати»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Жадан С. П'ять речей, які я змінив би в Україні. Новое Время, 2017.

## Література

1. Бевзенко Л. Стили жизни переходного общества. – К.: Институт социологии НАН Украины, 2008. – 144 с.
2. Бауман Зигмунд. Прощання зі світом своїх і чужих. Вокруг света, №12 (2855) | Грудень 2011.
3. Генисаретский О. И. Опыт конструирования общественных систем // В кн.: Моделирование социальных процессов – М., 1970. С. 28 – 42.
4. Говелл Джорджина «Королева пустелі» 3 щоденників Гертруди Белл, Київ, «Наш Формат» 2016, с 295.
5. Данчева О.В., Швалб Ю.М. Практична психології в економіці та бізнесі. Київ Лібра 1998, с. 101-102.
6. Жадан С. П'ять речей, які я змінив би в Україні Новое Время 09 червня 2017 року.
7. Коваленко А.Б., Корнев М.Н. Соціальна психологія: Підручник. – К., 2006. – с. 256.
8. Костомаров М. І. Книги буття українського народу; дві руські народності) Історія філософії України. Хрестоматія: Навч. посібник / Упорядники М. Ф. Тарасенко, М. Ю. Русин, А. К. Бичко та ін. – К.: Либідь, 1993. – С. 315-322.
9. Кирилук В.В. Сучасні підходи щодо визначення соціальної згуртованості суспільства ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». – 2014. с. 288-289
10. Морозова Е.В. Локальная идентичность: формы актуализации и типы. Е.В.Морозова, Е.В. Улько //Политекс.– 2008.No4.–139-151
11. Мостова Юлія Журналісти – це розвідники. Переходячи на інший бік, ми зраджуємо своїх, Дзеркало тижня. Україна №22, 10.06-16.06 2017
12. Наслідки міжкультурних контактів. Психологія. Підручник для гуманітарних вузів. Під редакцією В.Н. Дружиніна Санкт-Петербург Москва • Харків • Мінськ Видавничий будинок «Пітер», 2001
13. Орбан-Лебрик Л.Е. Соціальна психологія. Соціальна психологія груп. Прикладна соціальна психологія. К.»Либідь» 2006, с.93.
14. Ремарк Еріх Марія «Три товариша».
15. Циба В.Т. Теоретичні засади соціальної психології: системний підхід [Текст] : монографія / В.Т. Циба ; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини "Україна". – К.: Університет "Україна", 2011. с. 309.
16. Фромм Еріх. Анатомія людської деструктивності. Мінськ, ТОВ «Попурі» 1999 року з. с.287
17. Швалб Ю.М. Складні життєві обставини як об'єкт психологічних практик. 2017
18. Янів В. Нариси з історії української етнопсихології Мюнхен: Український вільний університет, 1993.
19. Грановаттер Марк The Strength of Weak Ties («Сила слабких зв'язей»)
20. [Community Cohesion Strategy for Wrexham County Borough – 2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://www.wrexham.gov.uk/assets/pdfs/community\\_cohesion/cohesion\\_strategy.pdf](http://www.wrexham.gov.uk/assets/pdfs/community_cohesion/cohesion_strategy.pdf). ] [Quigley R. Literature Review on Community Cohesion and Community Severance: Definitions and Indicators for Transport Planning and Monitoring [Електронний ресурс]
21. R. Quigley, L. Thornley // Quigley and Watts Ltd. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.nzta.govt.nz/assets/resources/community-cohesion-and-community-severance/docs/community-cohesion-and-community-severance.pdf>. ]
22. [Holdsworth L. Indicators of Community Cohesion in an Australian Country Town [Електронний ресурс] / L. Holdsworth, Y. Hartman // Commonwealth Journal of Local Governance. Issue 2: – 2009. – Режим доступу до ресурсу: [http://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1660&context=sass\\_pubs](http://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1660&context=sass_pubs).]
23. Соціальна робота в громаді [Електронний ресурс]/ К.В. Іващенко. Режим доступу <http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/bitstream/6789/4896/3/Sotsial'na%20robota%20v%20hromadi.pdf>
24. Platt L. Social Participation: How does it vary with illness, caring and ethnic group? / L. Platt. – University of Essex, Wivenhoe Park: Institute for Social and Economic Research, 2006. – (ISER Working Paper),, с.78.



## РОЗДІЛ 4. Довіра і самоорганізація

*Присутності найкращих керівників люди не помічають;  
хороших поважають і цінують; поганих бояться;  
найгірших керівників люди ненавидять.  
... Коли найкращий керівник закінчує свою справу,  
люди кажуть: «Ми зробили це самі».*

Лао Цзи, китайський філософ

У квітні 2014 року в Україні розпочалася довгоочікувана реформа з децентралізації, зміст якої безпосередньо стосується системи місцевого самоврядування. Звісно, що для такої масштабної реформи чотири роки замало, проте суспільство вже оцінює досягнення перших років. Ця оцінка стосується адміністративних, фінансових, інфраструктурних, матеріально-технічних напрямів. І це цілком зрозуміло, бо децентралізація перш за все спрямована на модернізацію депресивних сільських територій, які мають явні ознаки занепаду та знаходяться у критичному стані.

Оцінювати результати реформи потрібно не тільки через адміністративно-фінансові чи матеріально-технічні досягнення ОТГ, а й через суспільні зміни всередині самих громад. Такі зміни можуть проявлятися у стосунках, що склалися між місцевою владою і територіальною громадою, застосуванні методів демократичного лідерства, впровадженні нових практик залучення населення, підвищенні активності мешканців, прозорому діалозі та партнерстві в питаннях планування місцевих бюджетів, наданні якісних публічних послуг тощо.

Зміни в свідомості громадян стануть основою довгострокового, сталого соціального і економічного розвитку громади, формуватимуть її унікальний соціальний капітал, який характеризуватиметься умінням працювати в команді, впевненістю у собі, позитивному настрої, готовністю до співпраці, емоційною стійкістю, толерантністю, відповідальністю, здатністю прийняти виклик, готовністю до змін, взаємодовірі, самоорганізованості тощо.

На думку експертів, довіра між владою і громадою та вміння самоорганізовуватися є одними з найважливіших ознак соціального капіталу. Без цих важливих характеристик громада виглядає як звичайне безініціативне населення, що проживає на певній території, а управлінська діяльність місцевої влади зведена лише до вузького кола адміністративних функцій. У цьому випадку незалежно від того, скільки бюджетних коштів місцеве самоврядування

буде інвестувати у соціальну інфраструктуру, населення, скоріше за все, не стане самоврядною громадою. Влада залишатиметься непрозорою, кулуарно-адміністративною інституцією, а мешканці не зможуть подолати власну байдужість та безініціативність.

З відновлення довіри між владою та громадою, з розвитку самоорганізації населення розпочинається створення справжньої територіальної громади. Справжньою громадою люди стають тоді, коли усвідомлюють необхідність вирішити своїми силами певну спільну для них проблему, переймаються необхідністю її розв'язати, визнають, що саме кожен може для цього зробити, і починають діяти у визначеному напрямі.

Похідною довіри та самоорганізації є творчість громади, яка полягає в мотивації знаходити інноваційні ідеї. Саме такі творчі ідеї та їх реалізація змінюють громаду, створюють її унікальний образ, сприяють впровадженню у громаді конкурентоспроможних проєктів, нових стратегій, започатковують партнерські взаємини.

Отже, у цьому розділі розглянемо питання щодо підвищення рівня довіри між владою та громадою, обговоримо алгоритми самоорганізації населення та створення у громаді атмосфери творчості, механізму пошуку нових ідей, підходів і форм для її внутрішнього розвитку

## **4.1. Передумови відновлення довіри між владою та громадою**

Формування та розвиток об'єднаних територіальних громад в Україні у певній мірі пов'язаний з таким поняттям, як «соціальний капітал». Він є одним із стимулів на шляху масової самоорганізації громадян, який сприяє встановленню між ними стосунків, заснованих на взаємній довірі та допомозі. Існують різні підходи до трактування поняття соціального капіталу, але спільною рисою завжди є відкритість членів спільноти, якість горизонтальної комунікації між її членами, визнання загальних цінностей, солідарність та співчуття, мотивація до спільних дій тощо.

Соціальний капітал неможливо створити директивно. Найкращі закони про місцеву демократію не матимуть користі, якщо безпосередньо члени громади не відчують необхідності у посиленні взаємодій та поглибленні солідарності. Творча сила соціального капіталу народжується на основі довірливих стосунків між людьми. Кожна нова комунікація, кожна спільна подія в суспільстві, кожна взаємодія створює невидиму, але міцну тканину соціального капіталу.

Вважається, що наявність соціального капіталу є основою для формування ще більш високого рівня розвитку громади – самоорганізації її членів. Соціальний капітал формує сталість громадського лідерства, створюючи значну підтримку різних ініціатив місцевих лідерів. Це допомагає уникнути «перегорання» громадських активістів.

Існують різні дефініції самоорганізації як специфічного явища органічного середовища. У словнику за ред. І. Санжаровського дається таке визначення: «Самоорганізація – цілеспрямований процес, у ході

якого створюється, відтворюється або удосконалюється організація складної динамічної системи. Властивості самоорганізації виявляють об'єкти різної природи: клітина, організм, біологічна популяція, людське суспільство, політична система»<sup>1</sup>.

Німецький експерт Т. Вюртенбергер зазначає, що «Децентралізована держава має спиратися на громадянське суспільство або сприяти формуванню такого громадянського суспільства. Надання прав місцевому або регіональному самоврядуванню може виявитись безплідним, якщо громадяни не виявляють готовності приймати на себе політичну відповідальність на місцевому або регіональному рівнях». Створення справжнього місцевого самоврядування може бути досягнуто лише за умови певного рівня самоорганізації населення, довіри та співучасті.

У системі місцевого самоврядування самоорганізація населення має наступні ознаки:

- залучення жителів до процесу активної громадської діяльності;
- підвищення інформованості щодо питань місцевого розвитку, його проблем і шляхів їх подолання;
- навчання громади і влади публічному діалогу та конструктивному партнерству;
- розвиток спілкування та взаєморозуміння серед мешканців різних соціальних груп;
- посилення громадського контролю за діяльністю місцевої влади;
- стимулювання пошуку та подальшого прийняття найбільш ефективних рішень на місцевому рівні тощо.

Треба підкреслити, що самоорганізація й демократичне управління, в якому бере участь населення, є природним явищем для українського суспільства. Багатовіковий досвід самоврядних сільських громад, громад малих міст, козачих куренів свідчать про історичні традиції самоорганізації українського народу. Але для того, щоб відновити самоорганізацію населення і забезпечити її сталість, необхідні спеціальні програми навчання місцевих громадських лідерів. Такий досвід існує в країнах Європейського Союзу, де реалізуються різні програми навчання місцевих лідерів у сфері планування, проектної діяльності, залучення зовнішніх ресурсів, моніторингу тощо. Також важливим принципом розвитку самоорганізації є дотримання підходу «знизу вгору», тобто активність населення заради вирішення проблем громади розпочинається за ініціативою самих мешканців.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначені форми прямої демократії, які місцева влада повинна використовувати як правові механізми сприяння самоорганізації населення, а саме:

- місцевий референдум;
- загальні збори громадян;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- органи самоорганізації населення.

Кожна з перерахованих форм прямої демократії має свої особливі характеристики, що впливають на розвиток громадянського суспільства на місцевому рівні.

<sup>1</sup> Санжаревський І.І. Політична наука: словник-довідник, 2010.

Місцеві органи самоврядування активно підтримують саму ідею посилення довіри у громаді, довіри між населенням і владою. Але що стосується питання самоорганізації населення, представники влади, у багатьох випадках, помилково сприймають цей процес як безпосередню загрозу їх владним повноваженням. Це пояснюється відсутністю бажання у голів сільських громад використовувати можливості щодо активізації громад шляхом створення органів самоорганізації населення. Однак приклади найбільш успішних громад доводять, що саме завдяки високому рівню самоорганізації населення влада ефективно вирішує проблеми комунальних послуг, функціонування шкіл, закладів культури, поліпшення естетичного вигляду вулиць сіл і селищ, створення різних економічних кластерів і кооперативів тощо.

Реформи, що впроваджуються у нашій державі, дають надію на відродження в Україні власного унікального історико-культурного досвіду створення самоврядних громад. У цьому процесі відновлення довіри, формування традицій самоорганізації громад – є першочерговим завданням нової системи місцевого самоврядування країни.

## 4.2. Причини втрати довіри

Довгий і жорсткий період авторитарних режимів СРСР суттєво змінив менталітет селян. Голодомор, примусова колективізація, депортації найбільш активного і спроможного населення, безліч штучних державних «експериментів» над сільською економікою – все це призвело до того, що сільські громади України майже втратили свої унікальні здібності самоврядування і самоорганізації. Багатокітова соціально-економічна модель сільських територій України була замінена на централізовану структуру управління Держплану. Після розвалу СРСР і отримання Україною суверенітету та незалежності, мешканці сільських територій, які і всі громадяни України, отримали громадські свободи, а також нові економічні можливості у формі розпаювання земель сільськогосподарського призначення. Але громадяни цим не скористалися. Вони добровільно віддали свої земельні паї великим агропромисловим підприємствам, а самі залишились у статусі безробітних селян, бо в ментальності сільського жителя, замість власної ініціативи, вибудувався стійкий «совковий» патерналізм.

Настав час створити в Україні справжнє місцеве самоврядування. Ми не можемо далі керуватися радянською командно-адміністративною системою, яка стала причиною стількох гострих питань у сільських регіонах України. Сьогодні проблеми є усюди – в економіці, соціальній сфері, системі державного управління, у місцевому самоврядуванні. Децентралізація – рятівне коло, що допоможе подолати ці виклики.

**Проблеми в економічній сфері.** Економіку країни супроводжує непрозоре та однобоке використання галузевого підходу в державній аграрній політиці України, помилкове ототожнення політичними лідерами країни завдання експортно-орієнтованого нарощування обсягів сільськогосподарської продукції з поняттям «розвитку сільських територій», яке йшло паралельно з масштабним соціально-економічним регресом українських сіл.



Відсутність комплексної державної підтримки щодо ведення самостійного бізнесу серед селян, що одержали розпайовану землю сільськогосподарського призначення, призвело до значного зниження рентабельності індивідуальної форми сільського господарства. Результатом галузевого принципу управління сільським господарством України, орієнтованого на великі агропідприємства стало поетапне виключення індивідуальних селянських господарств та малих фермерів з процесу формування їх як конкурентноспроможного учасника аграрного сектора. Як наслідок, скорочення можливостей працевлаштування, ріст безробіття призвели до масштабного відтоку працездатного населення сіл.

**Проблеми в соціальній сфері.** У соціальній сфері спостерігається стрімке падіння економічного розвитку сільських територій, що вплинуло на погіршення соціальних послуг і призвело до зниження якості життя селян. Почали закриватися ФАП, дитячі садки, будинки побуту та інші соціальні об'єкти. У напівпорожніх і холодних школах якість освіти значно знизилась у порівнянні з міськими школами. Малокомплектні класи не дозволяли забезпечити дітей якісною освітою. Будинки культури та бібліотеки стали витратними приміщеннями, на утримання яких витрачались значні кошти, але які фактично не приносили користі культурному розвитку жителів. Дороги між селами були зруйновані, з'явилися смітники, які забруднювали повітря та воду. Серед працездатного населення поширились маргіналізація, алкоголізм та інші негативні явища. У багатьох сільських родинах батьки були вимушені їхати за кордон, щоб заробляти кошти малокваліфікованою працею.

**У державно-управлінській сфері** також накопичувалися проблеми. Інституційна слабкість системи районних адміністрацій та дуже дрібних, неспроможних органів місцевого самоврядування стала однією з причин довгої депресії сільських територій. Надзвичайна залежність від централізованого бюджетування, відсутність реальних повноважень сільських рад призвели до того, що практично всі державні програми підтримки села виявилися малоефективними і не мали суттєвих результатів реалізації для розвитку громад. Крім того, слабкість місцевого самоврядування полягала у невмінні і небажанні сільських рад та районних адміністрацій розвивати активність мешканців сіл і селищ. Існуючі правові норми і механізми місцевої демократії залишалися поза межами управлінської практики органів місцевого самоуправління. Влада не бачила сенсу в громадських слуханнях, загальних зборах, створенні ОСНів, партисипативному процесі, розробці і затвердженні Статутів громад. Якщо влада і використовувала ці механізми, то скоріше формально, а не як справжній інструмент управління.

Усі ці проблеми сприяли **стрімому зниженню рівня довіри суспільства як до місцевих, так і центральних органів влади.**

Масштаб цієї проблеми демонструє діаграма результатів дослідження щодо рівня довіри до національних інститутів влади в 2017 році. Усі інститути влади національного рівня мають дуже низький рівень довіри.



Виникає питання, на чому слід будувати згуртованість, спільне бачення майбутнього, самоорганізацію, якщо в середині громади немає головного суспільного фундаменту – довіри?

Треба підкреслити, що відсутність (або низький рівень) довіри робить реформи децентралізації дуже ризикованими. Реформа – це достатньо динамічний і суперечливий період для країни. Одночасно затверджуються нові закони, створюються нові громади, нові органи самоврядування громад, формуються нові кадри та команди виконавчої влади. Постійно з'являються проблемні питання майже в усіх секторах: охороні здоров'я, освіті, соціальному захисті, культурі, ЖКГ тощо. Будь-яка невдача, навіть тимчасова, наприклад, зниження рівня послуг (що часто відбувається під час зміни законів або впровадження нових моделей управління) відразу призводить до соціальної напруги. Невдоволення населення – легка здобич різних популістів. Вони обов'язково цим скористаються, щоб зробити життя місцевої влади ще більш складним.

На цьому тлі серед населення, як і раніше, зберігається споживачське ставлення до суспільних благ. Виходить свого роду замкнене коло: «Не віримо і тому не беремо відповідальності за життя нашої громади. А не беремо відповідальності, тому що не віримо». Байдужість до існуючої ситуації в громаді породжує повну відсутність інтересу мешканців до її майбутнього.

Згаданий низький рівень довіри можна було б зрозуміти, якби опитування проводилося серед людей похилого віку. На їхніх очах відбувалися історичні драми. Одна політична система руйнувала іншу, відкидаючи всі цінності попередньої. Кожна нова влада обіцяла поліпшення, але наприкінці свого життя вони опинились з дуже низькими пенсіями у важких соціальних умовах. Тобто їх недовіра має підґрунтя.

Разом з цим, думаючи про майбутнє України, треба зрозуміти, що суспільні зміни не будуть швидкими. Простіше і швидше відновлюється інфраструктура, затверджуються нові закони. Але свідомість суспільства має інерцію і для її змін потрібен час.

У цьому сенсі особливо важливо зрозуміти ставлення молоді до змін у країні, в суспільстві. Сучасна молодь буде вирішувати долю України через 10–15 років.

Розглянемо діаграми соціологічного дослідження, яке було проведено серед 2000 респондентів віком від 15 до 34 років на замовлення Міністерства молоді та спорту України в 2017 році.

Ця діаграма показує, що значна частина молоді взагалі не цікавиться політичними подіями своєї країни, від яких може залежати її майбутнє, і в якій їй доведеться жити. Хтось може зазначити, що молодь не цікавиться політичними подіями тому, що більшість молодих людей планує виїхати з цієї країни, тим паче що віз вже непотрібно. Вони лише отримують біометричні паспорти і готові до від'їзду. Але це не зовсім так. Як демонструє інша діаграма, значна частина молоді України не планує виїжджати з країни.

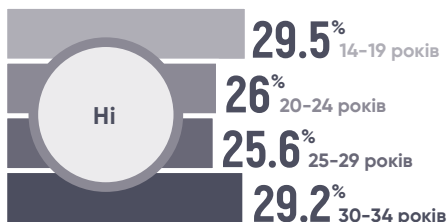
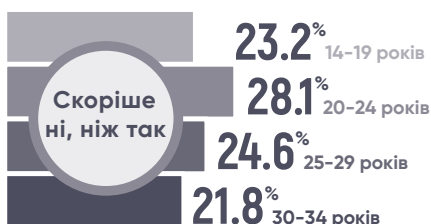
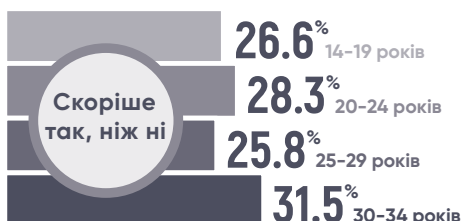
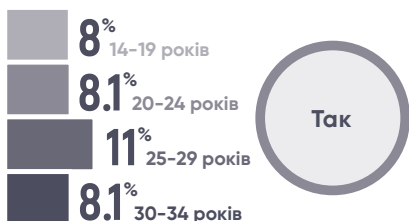
### ЯКОЮ МІРОЮ ВИ ЦІКАВИТЕСЯ ПОЛІТИЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ, ЩО ВІДБУВАЮТЬСЯ В УКРАЇНІ?



### ЧОМУ ВАС НЕ ЦІКАВИТЬ ПОЛІТИЧНЕ ЖИТТЯ КРАЇНИ?



### ЧИ ГОТОВІ ВИ ОСОБИСТО БРАТИ АКТИВНУ УЧАСТЬ У ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ ТА РОЗВИТКУ ВАШОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ (ОТГ)?



У чому ж тоді причина такого високого рівня байдужості? На жаль, знову відповідь дуже проста – молодь теж не вірить! Владі необхідно терміново відновлювати довіру до неї з боку молоді, необхідно будувати чесний, прозорий діалог та бути готовою до рівноправного партнерства.

На сьогоднішній момент створено більше ніж 700 об'єднаних громад. Уряд постійно доповідає про успіхи – побудовані інфраструктурні об'єкти в селах, селищах і містах (нові спортивні майданчики, будинки культури, школи тощо). Це можна вважати інвестиціями у підвищення активності молоді в новостворених громадах. Але що сама молодь думає про розвиток громад? Наскільки вона готова брати участь у їх розбудові та розвитку? Результати згаданого вище дослідження наведені у наступній діаграмі<sup>1</sup>.

Як бачимо, ця діаграма теж виводить на порядок денний питання формування майбутніх лідерів місцевого самоврядування громад.

Більшість молодого покоління громадян (десь до 50%) не готові включитися в процес розвитку своїх громад. Тому дуже важливо, щоб були залучені представники молоді, які готові брати участь у житті громади (від 34% до 39%). Можливо, на їх прикладах ця діаграма в подальшому буде змінена в бік збільшення зацікавленості молоді щодо участі в житті своєї громади (див. стор. 77).

Без лідерів неможливо змінити свідомість населення. Саме вони спонукають рух населення в бік активного та відповідального ставлення до життя громади. Вони залучають мешканців до відвертого діалогу з владою, очолюють різні волонтерські акції, які у свою чергу сприятимуть відновленню довіри і самоорганізації населення.

### 4.3. Час змін в громадах

Досвід розвинених європейських держав підтверджує прямі взаємозв'язки між рівнем самоорганізації громад, їх участю в процесі розробки і реалізації пріоритетних програм місцевого соціально-економічного розвитку й високими соціальними показниками якості життя населення у тому числі сільських територій.

Європейська Хартія місцевого самоврядування<sup>2</sup> визначає місцеве самоврядування як право і здатність ОМС самостійно вирішувати більшу частину завдань, що належать до їх компетенції, виходячи з інтересів місцевого населення.

Усвідомлюючи важливість впровадження принципів місцевого самоврядування європейських країн, Верховна Рада в 1997 р. ратифікувала Хартію. Це означає, що стратегія європейської інтеграції України повинна включати завдання, що стосуються вдосконалення участі громадян у процесі управління державою на усіх рівнях, включаючи місцевий, базовий рівень.

У Хартії зазначається, що принципи реалізації прав місцевого самоврядування реалізуються через демократичні процедури (збори, ви-

<sup>1</sup> Результати соціологічного дослідження: Молодь України – 2017, проведене Центром незалежних соціологічних досліджень «ОМЕГА» на замовлення Міністерства молоді та спорту України. ТОВ «Терно-граф», 2017.

<sup>2</sup> Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/go/994_036)

бори, референдуми) в умовах максимального наближення діяльності влади до громадянина. Не випадково, що самоорганізація і залучення населення до процесу управління на місцевому рівні в країнах Європи має безліч правових форм (система регулярних референдумів, громадських слухань, зборів, діяльність центрів громади, опікунських рад, місцевих фондів розвитку тощо).

Застосування в системі місцевого самоврядування європейських держав «підходу участі» (participatory approach), заснованого на багатогранному залученні населення, є широко практикованою демократичною формою взаємодії влади і громадян. Держава гарантує участь громадян за допомогою різних правових форм, і вона ж контролює якість залучення. Окрім цього, якість процесу залучення населення контролюється інститутами громадянського суспільства. Через безперервний процес участі громадян у системі управління країною на різних рівнях забезпечується підвищення соціального потенціалу населення у тому числі у сфері самоорганізації.

Соціально-економічний уклад мешканців сіл і малих міст України століттями формував культуру самоорганізації її громад. Він гармонійно поєднувався з індивідуальною підприємницькою ініціативою окремих домогосподарств. Обрана місцева влада мала довіру і авторитет серед населення, а мешканцям був притаманний високий рівень відповідальності всередині громади.

Тому реформи з децентралізації, розпочаті Урядом у 2014 році, важко переоцінити. Планується, що в результаті впровадження реформ у державі буде створена нова ефективна система адміністративного управління на місцевому рівні. Її інституційним базисом стане спроможне місцеве самоврядування, яке буде відповідати європейській моделі місцевих влад. Першим кроком стало повернення місцевій владі управлінських і фінансових повноважень. З початку створення перших ОТГ (листопад 2015 р.), завдяки змінам у Бюджетному кодексі, розпочався процес масштабних інвестицій в оновлення об'єктів соціальної інфраструктури об'єднаних громад по всій Україні. Згідно з даними Міністерства регіонального розвитку України в 2017 році бюджети громад вже перевищили 30 млрд. грн. Завдяки прямому бюджетному фінансуванню та збільшенню податкової бази об'єднаних громад в сотнях населених пунктів вже були відремонтовані школи, ФАПи, дитячі садки. У багатьох громадах з'явилися асфальтовані дороги і тротуари. Були відкриті ЦНАПи і змонтовані сотні систем освітлення вулиць. Розпочалося удосконалення соціальної інфраструктури у багатьох населених пунктах України. На сільських територіях створилися базові умови для забезпечення населення якісними соціальними послугами. Мешканці багатьох сіл побачили, що в країні почалися зміни.

Однак нове ефективне місцеве самоврядування в Україні не може бути сформоване лише шляхом поліпшення інфраструктури сіл, селищ і міст. Збільшення бюджетів ОТГ та інвестицій в соціальну інфраструктуру не означає автоматичної заміни моделі управління органів місцевого самоврядування і зміни свідомості населення.

Слід підкреслити, що без створення демократичного управління на місцевому рівні основна ідея реформи з децентралізації може бути

знівельована. Децентралізація ризикує стати звичайною деконцентрацією командно-адміністративної влади (реформою «зміни вивісок»), яка вже себе повністю вичерпала. Різниця полягатиме лише в тому, що управлінням та розподілом коштів громад займатиметься не центральна, а регіональна влада та місцеві чиновники, а населення знову залишиться за межами можливості впливати на розвиток громад. Але слід віддати належне багатьом керівникам органів місцевого самоврядування. Саме серед них посилюється розуміння, що найважливішою умовою подальшого успіху реформ в Україні є формування нової моделі управління в громадах. Характерними її ознаками має стати демократичне лідерство, прозорість, підзвітність, діалог, партнерство та самоорганізація громад.

У подальшому взаємодовіра та самоорганізація введуть у дію свого роду «внутрішній генератор» творчої енергії громади. Вона може проявлятися у чудових бізнес-ідеях, нових соціальних ініціативах, освітніх інноваціях тощо. Саме така атмосфера довіри, діалогу, відповідального партнерства і творчості дасть можливість знаходити унікальні і ефективні рішення складних завдань, з якими зараз стикаються громади.

#### 4.4. Починаємо практичні дії

Більшість методів відновлення довіри та розвитку самоорганізації населення достатньо відомі в Україні завдяки діяльності міжнародних проєктів. Наприклад, донорами підтримано значну кількість неурядових організацій, консультанти яких допомагають впровадженню механізмів прямої демократії (розробка та затвердження Положень про громадські слухання, навчання проведенню загальних зборів, створення ОСН, проведення громадських експертиз тощо). Зовні все виглядає успішно – нормативні документи, які забезпечують участь населення в управлінні, розроблені та затверджені. Але використання цих методів представниками місцевого самоврядування не має системного характеру. Яскравий приклад – ситуація зі Статутами громад. Лише 20% громад мають Статут і більшість з них затверджена формально. Мешканці не знають зміст цього документа, вони не відчують, що Статут має характер справжньої конституції громади. Аналогічна ситуація з проведенням громадських слухань. Низька явка мешканців, неефективна одностороння комунікація, інші порушення в організації громадських слухань не вважаються причиною для їх відміни або перенесення. Насправді, всі ці дії посилюють недовіру всередині громади та демотивують мешканців. Якщо ви плануєте розпочинати роботу з населенням, то краще її робити якісно та послідовно.

Далі спробуємо визначити ключові принципи, які допоможуть активізувати мешканців, відновити довіру та налагодити ефективні партнерські взаємини з громадою.

**Принцип 1. Політичний пріоритет.** Громада повинна почути, що відновлення довіри та розвиток самоорганізації населення – це не тимчасова акція, а навпаки – політичний та стратегічний пріоритет

місцевої влади. Цей пріоритет може бути підтверджений створенням Консультативної ради та затвердженням відповідної Програми розвитку місцевої демократії. Подібні практичні приклади щодо відновлення довіри та розвитку самоорганізації в Україні вже існують (наприклад, Балтська міська рада Одеської області). З часом Програму розвитку місцевої демократії необхідно буде удосконалювати та вносити відповідні зміни. Але це не повинно бути перешкодою та викликати стурбованість у громадян. Сутність такої Програми полягає не в регламентуванні діяльності членів громади, а в зміні їх свідомості, підвищенні внутрішнього потенціалу, що сприятиме встановленню довірливих стосунків та мобілізації власних ресурсів. Місцева влада повинна розуміти, що робота над відновленням довіри та розвитком самоорганізації населення має певні складнощі, тому і вимагає постійної уваги та комплексного підходу.

**Принцип 2. Чіткі правила гри.** Такі місцеві нормативні акти, як Статут громади, Положення про загальні збори, громадська експертиза чи громадські консультації, повинні прийматися місцевою владою за участю мешканців. Може скластися ситуація, що частина членів громади не зовсім розуміє суть таких документів або ж не сприймає «нових правил гри». У такому випадку не треба поспішати з легітимізацією цих нормативних актів. Необхідно організувати додаткові зустрічі, консультації з жителями, на яких знаходити консенсус та спільне бачення нових взаємин між владою та громадою.

**Принцип 3. Рівноправна комунікація.** Необхідно організовувати «живі» і одночасно конструктивні зустрічі з громадянами. Побудова довіри вимагає двостороннього спілкування, передбачає можливість висловлювання думки всіх бажаючих.

**Принцип 4. Власна віра.** Перш ніж йти до людей, представники влади повинні особисто вірити у те, в чому збираються переконувати громадян. Необхідно пам'ятати, що люди надзвичайно чутливі до неправди, фальші та лукавства. Багато років влада та політики обдурювали людей, це були гіркі уроки в житті багатьох пересічних громадян. Звичайно, що на зборах мешканці громади вас вислухають, але це не означає, що вам повірять. Вірте самі в те, що пропагуєте, будьте відвертими і щирими.

**Принцип 5. Залучення громади до обговорення.** Починайте залучення людей до спілкування шляхом обговорення простої, але важливої для них проблеми. Наприклад, питання прибирання сміття на околиці села, побудова навісу для шкільної автобусної зупинки, ремонт освітлення головної вулиці села тощо. Не обіцяйте великих та довгострокових проєктів, не говоріть про віртуальні «покращення». В центрі уваги повинні бути лише сьогоднішні актуальні проблеми, які можливо подолати усім разом. Безумовно, настане час, коли громада буде готова до обговорення свого майбутнього та активно братиме участь у розробці Стратегії розвитку громади. Такий результат є показником високого рівня місцевої демократії та своєрідною кульмінацією залучення мешканців до управління власною громадою.

**Принцип 6. Регулярність залучення.** У процесі обговорення та вирішення місцевих проблем необхідно постійно залучати мешканців

громади. Серед тих, хто прийде на збори, не всі матимуть бажання брати участь у вирішенні проблем громади. Але це не є причиною відмовлятися від проведення подібних заходів у майбутньому, оскільки залучення мешканців створює легітимність спільних рішень, підвищує рівень довіри. Тому необхідно якомога частіше ініціювати проведення подібних зустрічей, налагоджувати ефективний процес комунікації, спільно приймати консолідовані рішення. Простим індикатором якісної зустрічі або зборів з населенням є участь у них місцевих громадських лідерів, які в подальшому готові брати на себе відповідальність та активно долучатися до поточних справ.

**Принцип 7. Збереження довіри.** Довіра довго відновлюється, але швидко губиться. Люди швидше пробачать вам помилку, ніж обман, який перекреслить всю попередню роботу з відновлення довіри. Бережіть та цінуйте довіру.

Дотримуючись зазначених принципів, починайте працювати над розвитком самоорганізації громади, оскільки цей процес є комплексним та регулярним. Перші результати з'являться не раніше, ніж через рік після активної діяльності влади з питань залучення населення. Прискорювати результати не потрібно, бо довіра і самоорганізація повинні самостійно «народитися» в середині самої громади. Далі наведемо кроки, які сприятимуть відновленню довіри та розвитку самоорганізації населення.

## Алгоритм дій щодо відновлення довіри і розвитку самоорганізації населення

Крок	Назва	Можливі дії та їх зміст
1	Визначення політичного пріоритету влади щодо формування активної і організованої громади	Розробка та затвердження рішенням сесії Програми розвитку громадянського суспільства (і/або місцевої демократії). Як правило, така Програма передбачає заходи з покращення місцевої нормативної бази щодо впровадження механізмів місцевої демократії, використання інструментів прозорого управління, інформування населення, проведення навчання громадських лідерів, формування ефективної комунікації у формі опитувань, слухань, зборів тощо.
2	Оцінка базової ситуації з рівнем довіри і самоорганізації населення	Вивчити проектну діяльність відповідних громадських організацій, які мають досвід у проведенні соціологічних вимірів. Запросити обрану організацію до співпраці, скласти спільний план, обговорити ресурсне забезпечення. Бажано, щоб обрана громадська організація мала не лише досвід оцінки нормативної бази щодо залучення населення або розвитку місцевої демократії, а головне – була спроможна провести якісне соціологічне дослідження. Для з'ясування досвіду громадської організації можна попросити її надати попередні аналітичні звіти у цій сфері. Під час розробки спільного плану необхідно забезпечити у даному процесі участь профільного представника місцевої влади. Це є надзвичайно важливим моментом, оскільки саме на основі спільно розробленої методології слід проводити регулярні щорічні дослідження.
3	Створення сприятливого правового середовища для розвитку місцевої демократії	У другому розділі посібника вказано, які саме Закони України забезпечують залучення громадськості та сприяють розвитку її самоорганізації. Головним місцевим нормативним документом є Статут громади. Не менш важливими документами є Положення про загальні збори, місцеві ініціативи, формування ОСН, проведення громадських експертиз, реалізацій «бюджетів участі», соціального замовлення тощо. В мережі Інтернет можна знайти безліч порад щодо розробки та затвердження подібної нормативної бази. Але не потрібно відразу затверджувати адаптовані копії типових документів. Краще синхронізувати поточний процес із активним залученням населення до розробки тих чи інших місцевих нормативних актів. Головне не кількість напрацьованих документів, а рівень їх практичного використання.
4	Формування системного діалогу з лідерами думок	Важливо мати регулярний, конструктивний діалог з найбільш активними та авторитетними мешканцями громади. Для цього необхідно створити Громадську раду з питань розвитку громадянського суспільства (і/або місцевої демократії). У розділі 2 є посилання на відповідні правові документи щодо створення подібних інституцій. Треба підкреслити, що Громадська рада не є інструментом впровадження політики Голови відповідної громади. Це, перш за все, експертна спільнота з різними думками, баченнями, пропозиціями тощо. Члени громадської ради повинні бути компетентними, конструктивними та консолідованими (правило «трьох К»). <b>Головними чинниками ефективної діяльності Громадської ради є:</b> 1. Наявність Положення, яке є зрозумілим і прийнятним для членів Громадської ради. Простий та чіткий регламент обговорення, наявність механізму прийняття рішень та контролю за їх виконанням створюють на засіданнях Громадської ради атмосферу взаємоповаги та професійності. 2. Склад Громадської ради має значний вплив на ефективність її діяльності. Рекомендована кількість членів – не більше 12–15 осіб. З метою забезпечення якісного складу Ради необхідно розробити технічне завдання, у якому вказати критерії та кваліфікаційні вимоги, за якими запрошуватимуться учасники. Однією із головних умов членства в Раді є власний практичний внесок, який може надати кожен член Громадської ради. 3. Тематичний план засідань Громадської ради повинен мати конкретний зміст із вказаною інформацією про тему засідання, дату і час проведення, запрошених експертів. Кожне засідання повинно закінчуватися практичними рекомендаціями для місцевої влади та індивідуальними завданнями для самих членів Громадської ради. Всі протоколи повинні бути деталізованими, затвердженими та розміщеними на сайті відповідної Ради.
5	Визначення пріоритетів громади	Визначити пріоритетні проблеми громади можна як під час проведення загальних зборів так і шляхом опитування громадської думки. Більш детально про це написано у п'ятому розділі посібника. Під час обговорень пріоритетів громади дуже важливо, щоб мешканці мали можливість відповісти на запитання: «А що саме я готовий зробити, щоб допомогти вирішити цю проблему? Який може бути мій особистий внесок для цього?».
6	Спільні практичні ініціативи місцевої влади і населення	Після створення правового середовища та визначення короткострокових пріоритетних проблем громади, важливо розпочати процес їх вирішення. Для цього існують різні методи та підходи. Наприклад, Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO та багато інших проектів і програм міжнародної технічної допомоги використовують метод «соціальної мобілізації». Соціальна мобілізація – це динамічний процес оволодіння потенційними можливостями допомогти самим собі і ґрунтується на припущенні, що люди мають бажання і потенціал самостійно зробити все заради благополуччя самих себе, своїх сімей і своєї спільноти. Завдяки впровадженню такого методу у багатьох сільських населених пунктах мешканці активно залучалися до реалізації місцевих проектів з вирішення проблем громади. Головним елементом «соціальної мобілізації» є загальні збори громади, на яких обираються громадські лідери і визначається План дій населення. У подальшому обрані представники населення реєструють орган самоорганізації населення або громадську організацію. Поширена помилка у впровадженні цього методу трапляється у випадках, коли головою новоствореного ОСН або громадської організації обирають керівника комунального закладу, що автоматично звужує залучення населення і викликає конфлікт інтересів.

6	Спільні практичні ініціативи місцевої влади і населення	<p>У Додатку 1 надані деякі ознаки, за якими можна оцінити рівень готовності мешканців до «соціальної мобілізації».</p> <p>Не менш поширеним є метод «бюджету участі» та його складової частини під назвою «громадський бюджет». Така практика існує вже у багатьох містах, ОТГ і навіть цілих областях України. Сучасні електронні он-лайн сервіси допомагають зробити процедуру методу «бюджету участі» ще більш прозорими і доступними. Завдяки е-сервісам мешканці (особливо молодь) із задоволенням беруть участь в обговоренні пріоритетів місцевого бюджету. У Додатку 2 надано приклад бланку-заявки для залучення населення до обговорення бюджетних пріоритетів, який включає:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• публічне обговорення бюджетних пріоритетів;</li> <li>• розробку спільних проектів;</li> <li>• залучення власних ресурсів населення і позабюджетних коштів;</li> <li>• спільну реалізацію проектів за участю населення.</li> </ul> <p>Впровадження цього методу розпочинається з широкого обговорення бюджету громади, а також онлайн голосування щодо «варіативної» частини бюджету для фінансування мікро-проектів з вирішення найбільш пріоритетних місцевих проблем. Другим етапом впровадження методу «бюджету участі» є одночасне обговорення місцевого бюджету, а також залучення коштів населення або місцевих спонсорів. Важливим елементом цього методу є забезпечення повної прозорості та підзвітності всіх витрат.</p> <p>Для залучення населення може бути корисна практика «соціального замовлення», яка дозволяє делегувати окремі напрями діяльності та відповідні фінансові ресурси місцевим громадським організаціям. Зрозуміло, що для впровадження цього методу необхідна місцева мережа громадських організацій, які спроможні надавати відповідні якісні послуги. Головне у цьому методі – забезпечення прозорого конкурсу з відбору громадських організацій на основі чітких критеріїв.</p>
7	Закріплення досягнутого рівня залучення громади	<p>Після реалізації окремих спільних ініціатив необхідно на черговому засіданні Громадської ради обговорити отримані результати. На таке засідання необхідно запросити лідерів, під керівництвом яких були реалізовані відповідні ініціативи, навіть якщо вони не є членами Громадської ради. Треба ретельно підготуватися до такого засідання, щоб уникнути формального характеру заходу та забезпечити позитивну атмосферу обговорення. Рекомендовано онлайн-транслявання подібних засідань в мережі Інтернет.</p> <p>Висновки та рекомендації чергового засідання громадської ради повинні вказувати, які саме зміни треба внести у Програму (крок 1) або в інші нормативно-правові документи щодо розвитку місцевої демократії (крок 3).</p>
8	Подальший розвиток самоорганізації населення громади	<p>Необхідно постійно розширювати форми та масштаби партисипативних механізмів (механізмів участі). Наприклад, можливо сприяти збільшенню кількості ОСНів у громаді або надати їм більше повноважень і фінансових ресурсів щодо вирішення місцевих проблем. Це означає, що обсяги бюджету участі можуть бути збільшені. Також можливо періодично оновлювати склад Громадської ради за рахунок нових громадських лідерів, які будуть виявлені під час реалізації місцевих проектів.</p> <p>У цей час буде корисним проведення дослідження з вимірювання рівня довіри та самоорганізації населення (повторення кроку 2). Результати дослідження повинні бути оприлюднені (наприклад, шляхом проведення спеціального розширеного засідання Громадської ради).</p> <p>Важливим є подальше підвищення компетенцій громадських лідерів, що дозволить їм уникнути ефекту «вигорання». Навчання громадських лідерів основам менеджменту, комунікації, плануванню можна забезпечити шляхом залучення зовнішніх громадських організацій, які зазвичай мають грантові кошти саме на цю діяльність. Дізнатися про такі громадські організації можна на сайті <a href="http://www.gurt.org.ua">www.gurt.org.ua</a> (розділ тренінги та конференції).</p> <p>Ще однією ознакою спроможності громади щодо розвитку самоорганізації населення є її залучення не тільки на короткотермінові заходи (реалізація протягом одного року), а також на вирішення довготермінових (стратегічних) завдань. Залучення населення у процес обговорення та реалізації Стратегії громади набагато складніший, ніж участь в одноразових та короткотермінових заходах. Якщо місцева влада відчуває, що населення вже готове до Стратегічного планування, вона розпочинає заходи із залучення громадян до таких процесів. Поширеною помилкою влади є ситуації, коли деякі заходи (наприклад, громадські обговорення напрямів Стратегії) проводяться формально, а кількість учасників складає 5-10% від репрезентативної чисельності населення громади. Такі дії безперечно руйнують попередні досягнення влади щодо відновлення довіри. Детальніше про такі підходи читач може дізнатися у наступному розділі 5.</p>







## РОЗДІЛ 5. Спільне бачення, рух вперед або стратегічний план

*Зміни – закон життя. І ті, хто дивиться  
тільки в минуле чи лише на сьогодні,  
безперечно пропускають майбутнє.*

Джон Ф. Кеннеді

Найважливішим аспектом у становленні та розвитку об'єднаної територіальної громади є формування бачення її майбутнього із рівним доступом до послуг, високою якістю життя та комфортними і безпечними умовами проживання. Саме тому останнім часом все активніше обговорюється необхідність здійснення стратегічного планування на рівні громади.

В основі інформації, представленої у даному розділі, лежить практична робота та досвід співпраці Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO із об'єднаними територіальними громадами Житомирської, Кіровоградської, Хмельницької та Тернопільської областей. Базуючись на проведеній діяльності зі стратегічного планування у Новоборівській селищній ОТГ, Новоукраїнській міській ОТГ, Великогаївській сільській ОТГ та Дунаєвецькій міській ОТГ названих областей, ми пропонуємо увазі читача певні спостереження, висновки та узагальнення стосовно планування і впровадження стратегій місцевого розвитку.

### **5.1. Стратегічне планування – основа сталого розвитку територій**

В Україні, як і в інших країнах світу, активно розвивається і запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. Це пов'язано з перевагами даного методу для всіх основних учасників цього процесу. Нині суттєво видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування у системі місцевого управління. Воно все більше стає інструментом підвищення конкурентоспроможності територій і регіонів, засобом згуртування різних суб'єктів територіального розвитку навколо нових цінностей і довгострокових пріоритетів. Така активізація планувальної діяльності з одного боку є закономірним етапом розвитку регіонів та окремих територій, з іншого – намаганням регіонів знайти адекватні інструменти, які б допомагали відповісти на

виклики сучасного глобалізованого світу, коли істотно пришвидшуються різноманітні зміни, в тому числі політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні.

З початком реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади органи місцевого самоврядування отримали повноваження і фінансові ресурси на їх виконання. Також ОМС є відповідальними перед мешканцями своїх громад за створення комфортного та безпечного середовища проживання, надання рівного доступу до якісних послуг. Яким чином можливо досягти цих завдань в об'єднаній територіальній громаді, щоб забезпечити рівномірний розвиток усіх населених пунктів ОТГ? Для цього необхідно здійснювати розумне стратегічне планування та накладати його на територію ОТГ, тобто здійснювати одночасне просторове планування новоствореної громади.

У сучасному розумінні слово «стратегія» трактується як основні шляхи, практичні кроки і механізми втілення ідеї чи теорії у життя. Отже, коли ми говоримо про стратегію розвитку територіальної громади, маємо на увазі чітко визначені мету і цілі розвитку, а також необхідні засоби для досягнення цих цілей. Іншими словами «стратегія» – це обґрунтований вибір напряму розвитку адміністративно-територіальної одиниці, а також прийняття необхідних рішень відповідним органом місцевого самоврядування. Нагадаємо, що процес стратегічного планування в ОТГ регулюється Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 р № 75<sup>1</sup>.

Стратегії – це довготермінові плани розвитку, які розробляються, як правило, на 7–10 років. Це бачення, місія, пріоритети громади, це те – куди рухається громада. Проте реалізується стратегія через щорічні плани та програми розвитку, конкретні проекти, на які виділяються чи залучаються ресурси. Поступова, поетапна реалізація таких проектів чи програм наближає громаду до досягнення її стратегічних цілей. Тому стратегія не повинна залежати від політичних змін чи зміни місцевого керівництва. Процес стратегічного планування – це довготривалий творчий процес із певним алгоритмом дій, який покликаний вирішити питання забезпечення сталості розвитку територіальної громади.

Сталий розвиток територій забезпечується поєднанням екологічних, економічних та соціальних складових розвитку. Саме за таких умов можливе створення комфортного середовища, підвищення якості життя сільського населення. Що включають у себе складові, які забезпечують сталий розвиток?

<sup>1</sup> Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/uncategorized/nakaz-minregionu-vid-30-03-2016-%75pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendatsiy-shhodo-formuvannya-i-realizatsiyi-prognoznih-ta-programnih-dokumentiv-sotsialno-ekonomichnogo-rozvitku-ob-vednanoyi-t/>

**Екологічна сталість.** Це не лише догляд та збереження довкілля, але й задоволення елементарних людських потреб: чисте повітря, екологічно чисті харчові продукти; забезпечення благоустрою територій; здійснення заходів із енергозбереження; забезпечення житлово-комунальних послуг, таких, як водопостачання та водовідведення; по-



водження з твердими побутовими відходами тощо. Це виконання завдань, які позитивно вплинуть на навколишнє середовище у майбутньому. Наприклад, стратегією розвитку Новоукраїнської міської ОТГ передбачено ряд заходів, які прямо впливають на забезпечення екологічної сталості об'єднаної громади, а саме: запровадження роздільного збирання ТПВ; модернізація полігонів ТПВ; здійснення санітарної очистки населених пунктів, які входять до ОТГ; здійснення благоустрою території громади тощо. У результаті мешканці ОТГ отримують належний санітарний стан населених пунктів громади із зменшенням кількості стихійних сміттєзвалищ та започаткованою традицією роздільного збору сміття; благоустроєні території і приємний естетичний стан населених пунктів, що позитивно вплине на рівень задоволеності життям у громаді.

**Економічна сталість** є однією з важливих складових, що визначає економічний поступ розвитку громади. Досягненню економічної сталості передують створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, залучення місцевих та іноземних інвестицій у місцеву економіку, надання максимального сприяння компаніям, які працюють на території ОТГ, перепідготовка кадрів з урахуванням майбутніх потреб бізнесу, створення життєздатної у фінансовому відношенні економічної бази ОТГ. Усі ці фактори впливають на створення робочих місць, а отже попереджатимуть відтік населення з новоствореної громади. Наприклад, для досягнення економічної сталості стратегія Великогаївської сільської об'єднаної територіальної громади передбачає розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації та переробної галузі; налагодження державно-приватного партнерства; оптимізацію місцевих податків; забезпечення належного оформлення документів на земельні ділянки та об'єкти нерухомості, які підлягають продажу на конкурентних засадах тощо.

**Соціальна сталість** передбачає належне медичне обслуговування, безпечне і здорове житло, високоякісну освіту для всіх мешканців громади; підтримку громадської безпеки та правопорядку; зміцнення духу громади, її згуртованості, що породжує почуття приналежності до певної території, тобто розвитку локальної ідентичності, про яку ми говорили у третьому розділі даного посібника; сприяння творчому розвитку, збереження традицій тощо. Розуміючи це, мешканці Новоукраїнської ОТГ, в рамках затвердженої стратегії розвитку, створюватимуть центри дозвілля та розвитку молоді, будинки для людей похилого віку, забезпечуватимуть постійні канали зв'язку і комунікацій між владою та громадою, розвиватимуть та удосконалюватимуть існуючу сферу послуг.

Водночас усі ці три складові не є відокремлені одна від одної, а міцно переплітаються. Це забезпечує взаємозв'язок цілей, планів розвитку і проектів розвитку громад, прописаних у місцевих стратегіях, а також взаємодоповнюваність усіх стратегічних напрямів розвитку. Такий підхід сприяє економічному зростанню, задоволенню потреб людини при збереженні навколишнього середовища для майбутніх поколінь.

Здійснюючи процес стратегічного планування розвитку об'єднаної територіальної громади, необхідно обов'язково пам'ятати про три

складові сталого розвитку – екологічну, економічну та соціальну, які стають складовими стратегії. Також слід враховувати взаємодоповнюваність та взаємозв'язок цих складових, оскільки вони формують логічне бачення майбутнього громади та поєднують усі цілі розвитку в рамках стратегій. Стрижнем процесу стратегічного планування є участь членів громади на усіх етапах планування та розробки стратегій. Лише у такому випадку стратегія зможе пронизати кожну сферу життя громади, а отже, забезпечити рівний доступ до якісних послуг.

## 5.2. Етапи та механізми розробки стратегій

Існує велика кількість посібників та наукової літератури, які пропонують різні підходи та послідовність стратегічного планування.

Універсальний алгоритм розробки стратегій має наступні п'ять етапів (схема ліворуч).



Зупинимось детальніше на кожному з них.

Підготовчий етап включає у себе попередню роботу над створенням місцевої стратегії розвитку. До мешканців громади необхідно донести інформацію про ініціативу (з боку мешканців громади, представників громадськості, органу місцевого самоврядування або виконавчої влади) з розробки стратегічного документа та пропозиції долучатися до цього процесу. Таку інформацію треба обов'язково розмістити на сайті відповідної ради. Надалі радою приймається рішення, яким затверджується склад комітету або робочої групи зі стратегічного планування та Положення, яким регламентується діяльність такого органу. Рекомендації щодо складу комітету (робочої групи) зі стратегічного планування та зразок Положення надані у Додатку 1.

Під етапом діагностування території маємо на увазі здійснення аналізу її соціально-економічного та екологічного стану. У попередньому параграфі ми зупинилися на трьох складових сталого розвитку, які також є складовими стратегічних документів громади. Саме тому діагностика ОТГ базується на виявленні соціальної, економічної та екологічної специфіки території. Такий аналіз включає збір статистичної та загальної інформації про громаду: демографічні характеристики, зайнятість населення та ринок праці, дані з економічної ситуації та економічного розвитку, наявні ресурси, історично-культурна спадщина та географічні переваги тощо. Усі зазначені дані можуть бути взяті із офіційних джерел, тобто закладів соціальної сфери, органів статистики, а також з мережі інтернет.

Важливим на цьому етапі є проведення додаткових досліджень – опитувань громадської думки щодо найактуальніших проблем та напрямів розвитку території, засідань (наприклад, у форматі анкетування або фокус-груп), творчих конкурсів серед школярів. За допомогою опитування населення (школярів, підприємців) можна дізнатися думку громади щодо особливостей життя на відповідній території (доступ до послуг, ставлення до сільського голови, роль депутатів, наявні проблеми та пропозиції щодо їх вирішення тощо). Опитування проводиться шляхом заповнення відповідних анкет. За структурою анкети

поділяються на вступ, основну частину та особисті дані. Основною частиною анкети є логічний ряд запитань. Не слід використовувати незрозумілі для населення терміни, перенавантажувати запитання зайвими зворотами, допускати в них двозначність. Кількість запитань в анкеті повинна бути обмежена (10–12 пунктів). Запитання можуть бути сформульовані як запитання про факти (Якими перспективними ресурсами володіє село?) або, наприклад, про поведінку (Якби Вам трапилася нагода виїхати в інше місце, то куди б Ви б погодилися переїхати?).

Важливу роль у результативності анкетування відіграє організація самого процесу. Він проводиться не тільки з метою отримання абсолютно надійних кількісних даних, скільки з метою виявлення певних тенденцій, переваг у громадській думці мешканців. Опитування бажано проводити не групою запрошених фахівців, а членами органів місцевого самоврядування, на основі наявної організаційної і матеріально-технічної бази. Такий підхід стане першим кроком до сприйняття майбутньої стратегії як «своєї», а не розробленої кимось зі сторони, а також сприятиме формуванню довіри до місцевої влади. Приклад опитувального листа-анкети та інструкція щодо проведення опитування і обробки даних наведені у Додатках 2 та 3.

Надзвичайно корисним заходом є організація конкурсу творчих робіт серед учнів старших класів. Темою творчої роботи, наприклад, може бути «Моя громада сьогодні та завтра». Важливим фактором є відсутність підказок чи рекомендацій з боку вчителів та дорослих. Можливий варіант анонімності робіт. Творчі доробки учнів збираються членом комітету (робочої групи) зі стратегічного планування та складаються узагальнені дані робіт. Методичні рекомендації щодо написання творчих робіт та їх обробки надаються у Додатку 4.

На основі зібраних даних за останні 5 років можна скласти загальне уявлення про громаду, про умови, в яких вона живе, про наявні поточні проблеми та унікальні переваги, якими вона володіє. У результаті буде створений аналітичний звіт, який стане частиною місцевої стратегії розвитку. Приклад структури такої описово-аналітичної частини стратегії наводиться у Додатку 5. Скорочений варіант за результатами соціально-економічного аналізу оформлюється у вигляді окремого розділу стратегії і має назву «Профіль громади». Профіль громади – це документ, у якому здійснений узагальнений аналіз, оцінка фактичного стану та тенденцій розвитку території. Такий документ дозволяє зробити більш кваліфіковані прогнози соціально-економічного розвитку території на найближчі роки. Як правило, профіль громади використовується для представлення потенційним інвесторам. Саме за цим розділом стратегії інвестори часто й оцінюють можливості території, її потенціал. Інвесторів цікавлять переваги даної території над іншими можливими місцевостями, де вони можуть вкладати свої кошти.

**ВАЖЛИВО!** Під час підготовки описово-аналітичної частини дотримуватись наступних умов:

- Слід обов'язково вказувати дату отриманих даних, а також джерела інформації.
- У документі необхідно уникати використання специфічної аббревіатури, або ж у такому випадку слід додати список скорочень.



- Необхідно уникати висновків, які суперечать чинному законодавству України.
- Не потрібно показувати власне ставлення до того чи іншого явища та не давати рекомендацій. Аналітична частина покликана відобразити факти.
- Необхідно рівномірно приділяти увагу кожному розділу звіту.
- Наприкінці звіту слід тезами сформулювати основні результати з кожного розділу.

Після завершення аналітичної частини необхідно здійснити, так званий SWOT-аналіз сильних та слабких сторін, можливостей та загроз. У перекладі з англійської це означає Strengths (сильні сторони), Weaknesses (слабкі сторони), Opportunities (можливості), Threats (загрози).

Методологія SWOT-аналізу використовується для знаходження та поєднання важливих внутрішніх якісних характеристик (сильних і слабких сторін) з результатами досліджень зовнішніх умов (шансів та ризиків). Аналіз сильних і слабких сторін об'єкта планування показав які якості потрібно нарощувати і розширювати, а які тенденції в процесі розвитку потребують корегування. Дослідження зовнішніх факторів призначене виявити шанси та ризики, які можуть вплинути на майбутнє громади і водночас спрогнозувати можливу реакцію громади на ці виклики (схема ліворуч).



Часто у процесі формування профілю громади фокусуються на наявних у громаді проблемах, нехтуючи таким важливим двигуном, як можливості. Проте слід пам'ятати, що усі проблеми загалом зводяться до операційних цілей, завдань, які можуть бути вирішені досить швидко та які не носять стратегічного характеру. У той час, як можливості громади є поштовхом уперед, засобом реалізації стратегічних напрямів розвитку, створення доданої вартості через реалізацію проектів.

**Етап безпосередньої розробки стратегії.** На основі проведеного аналізу соціально-економічного та екологічного стану громади, складеної описово-аналітичної частини стратегії, а також враховуючи унікальні характеристики громади згідно зі SWOT-аналізом, комітет (робоча група) зі стратегічного планування формує бачення, місію та напрями розвитку громади. По кожному стратегічному напрямі формулюються стратегічні та оперативні цілі, завдання, а також індикатори досягнення цих цілей.

Процес стратегічного планування представлений на схемі ліворуч.

На даному етапі кожна громада, яка працює над стратегічним документом, переживає низку труднощів. Це пов'язано з тим, що члени громади та комітетів (робочих груп) зі стратегічного планування не мають досвіду у розробці стратегічних документів. Громади, які вже мають функціонуючі стратегії розвитку, змогли надати ряд рекомендацій, які стануть у нагоді новоствореним громадам, що розпочинають процес планування стратегії. За результатами проведених опитувань, для подолання поточних труднощів, які виникають під час стратегічного планування, необхідно здійснювати наступні заходи:

1. Залучити до планування фахових експертів різних напрямів (юристів, економістів, фахівців з виробничої сфери тощо). Таких

експертів необхідно залучати на всіх етапах планування, а також під час реалізації стратегії. Місцева команда з написання стратегії повинна працювати разом із залученими експертами, що дасть їм можливість отримати відповідні знання, вміння та навички.

2. Більш активно спілкуватися з мешканцями громади, залучати їх до широкого обговорення планів громади. Планування здійснювати виключно до потреб громадян. Можливе проведення серед населення конкурсу ідей з обов'язковим нагородженням переможців. Для врахування пропозицій та зауважень мешканців громади необхідно проводити попередні анкетування (опитування).
3. Необхідно попередньо визначитись з фінансовими можливостями громади та проаналізувати наявні економічні показники. Треба визначити якісні індикатори та вибрати найбільш пріоритетні напрями розвитку громади. Необхідно знаходити баланс між економічними та соціальними проектами, що включаються до стратегії.
4. Залучати до планування установи, організації та підприємства всіх форм власності (державної, комунальної, приватної). Паралельно з написанням стратегії розвитку необхідно займатися пошуком потенційних інвесторів.
5. Залучати до планування представників місцевих громадських організацій, органів самоорганізації населення та інших інститутів громадянського суспільства
6. Брати участь у навчальних заходах з питань написання стратегічних та перспективних планів. Такі навчання необхідні як для місцевих фахівців, що займатимуться написанням стратегії, так і для мешканців громади. Необхідно залучати зовнішніх експертів для проведення попередньої роз'яснювальної роботи серед населення. Необхідно спонукати місцеву команду з планування стратегії до самоосвіти.
7. Розробляти ефективні мотиваційні заходи для персоналу, що займається розробкою та реалізацією стратегічних планів, відбирати персонал, який має внутрішнє бажання працювати над розробкою стратегії.
8. Під час планування необхідно враховувати досвід інших об'єднаних територіальних громад, наприклад, за допомогою їх веб-сайтів, звертаючи увагу на інші документи ОМС, які свідчать про процес реалізації стратегії..
9. Здійснювати широку інформаційну кампанію серед населення щодо всіх етапів планування стратегії.
10. До планування необхідно ставитися дуже відповідально, бо стратегія розвитку є важливим документом, що визначає розвиток громади на значний період.

**Етап легалізації стратегії.** Необхідно провести ряд заходів для формалізації та затвердження розробленої стратегії. Перш за все, потрібно



опублікувати проект стратегії у місцевих ЗМІ або розмістити на сайті ради, що дасть можливість громадськості ознайомитися з текстом документу. Наступним кроком є проведення громадських слухань з обговоренням проекту стратегії, вислуховуванням пропозицій та рекомендацій від учасників слухань, внесенням до проекту стратегії відповідних змін та пропозицій. Після завершення роботи над документом стратегії останній виноситься на сесію місцевої ради для затвердження.

Окремо звертаємо увагу на необхідність легітимізації стратегії. У даному випадку маємо на увазі не формальне затвердження стратегічного документа рішенням ради, а його прийняття мешканцями цієї громади. Для того, щоб отримати подальшу підтримку громадян, сприйняття стратегії та її подальшу легалізацію, необхідно на кожному етапі заручитися підтримкою громади, обговорювати з ними стратегічні напрями, цілі, завдання, заплановані результати тощо. Такий підхід сприятиме ефективній роботі над основним документом громади, забезпечить його повну підтримку та життєздатність.

**Етап моніторингу та оцінки.** Для оцінки впливу результатів стратегії на життя громади необхідно розпочати її реалізацію і постійно відстежувати ефективність реалізованих програм, проектів та завдань. Лише за таких умов стратегія стане невід'ємною частиною розвитку громади, а не папером на полиці.

## РЕЙТИНГ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН, ЯКІ ДОЛУЧАЛИСЯ ДО ПЛАНУВАННЯ СТРАТЕГІЇ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ – ПАРТНЕРАХ ПРОЕКТУ DESPRO

Органи місцевого  
самоврядування

97.4%

Окремі  
громадяни

58.9%

Експерти зі стратегічного  
планування

55.6%

Недержавні  
організації

48.3%

Підприємства всіх  
форм власності

47.7%

Органи самоорганізації  
населення

27.8%

### 5.3. Залучення громадськості до розробки стратегічних планів розвитку

Ініціювати процес розроблення стратегії розвитку може будь-який мешканець громади, представник громадськості, орган місцевого самоврядування або виконавчої влади. В ініціативних пропозиціях необхідно обґрунтувати актуальність та корисність стратегічного планування для територіальної громади, визначити можливі перешкоди щодо запровадження стратегічного планування, шляхи їх подолання. Дуже важливо – заручитись підтримкою та розумінням місцевого керівництва, насамперед голови (якщо ініціатором розробки стратегії не є місцева влада)<sup>1</sup>. Дана підтримка має бути підтверджена місцевим нормативним актом, у якому до відома територіальної громади доводиться, що розпочинається робота над підготовкою стратегії місцевого розвитку. Важливим є залучення максимально широкого кола членів громади до процесу стратегічного планування. Такий підхід структурує і організовує територіальну громаду. В процесі спільного обговорення загальних проблем і роботи над пошуком шляхів їх розв'язання, люди і організації починають краще розуміти один одного. З'являється можливість зіставлення та узгодження своїх інтересів з інтересами інших груп і територіальної громади в цілому. За рахунок цього відбувається консолідація населення територіальної громади на основі усвідомлення загальних інтересів, у людей з'являються нові зацікавленості й можливості.

Залучення різних представників населення до роботи з формування стратегії місцевого розвитку є реальним кроком до подолання таких явищ, як зневіра людей у можливість «спільної справи», взаємна недовіра, відсутність у них конкретних уявлень про власне майбутнє,

<sup>1</sup> Берданова О. В. Стратегічне планування місцевого розвитку. ТОВ «Софія-А», 2012.

неготовність до спільних дій. Подолання цього є серйозним внеском у підвищення людського потенціалу територіальної громади.

Загалом одним із найперших кроків на шляху до створення дієвої та діючої стратегії розвитку громади, у тому числі і сільської – є максимальне залучення членів громади, що сприятиме формуванню їх причетності до загальної справи, появи відчуття «власності» стратегічного документа.



Наші спостереження показують, що в Україні рівень та якість залучення громадськості до стратегічного планування територій є вкрай низькими. Як правило, залучення громадськості під час розробки місцевих стратегій здійснюється шляхом проведення громадських слухань. У багатьох випадках – це формально організовані слухання, які дають підстави місцевій владі стверджувати, що процес розробки стратегій відповідає усім методикам та алгоритмам. Але жителі громад досить тонко відчують: чи влада дійсно має на меті почути та врахувати думки населення, чи збори громадськості носять суто формальний характер.

Протягом періоду розробки стратегії (принаймні один рік) забезпечити залучення всіх зацікавлених сторін до процесу стратегічного планування досить складно. Не завжди вдається максимально інформувати населення про мету, завдання та способи реалізації стратегії. Необхідно, щоб усі заходи, спрямовані на формулювання та реалізацію стратегічних документів розвитку громади, відбувалися із широкою репрезентативною участю жителів громади, з якісним і конструктивним обговоренням, а також чітким регламентом. Ігнорувати цей процес неможливо, оскільки реалізувати цілі розроблених стратегій лише за рахунок адміністративного ресурсу органу місцевого самоврядування не вбачається реальним.

Практика підтверджує, що високий рівень участі громадян у розробці стратегій, врахування думки та позицій усіх зацікавлених сторін, по-перше, згуртовує жителів громади та формує усвідомлення кожного члена громади про власну причетність до вирішення питань місцевого значення, по-друге, забезпечує стійкість розробленої стратегії розвитку громади (навіть при зміні місцевої влади, громадяни не дозволять ігнорувати поставлені стратегічні цілі), по-третє, сприяє залученню додаткових місцевих ресурсів, як людських, так і фінансових, для досягнення цілей, задекларованих у стратегії розвитку.

Залучення усіх зацікавлених сторін має відбуватися фактично ще до процесу розробки місцевої стратегії. Необхідно пояснити членам громади саму сутність стратегії розвитку та донести мешканцям інформацію про алгоритм її розробки. Під час таких спілкувань з громадськістю не лише з'являтиметься розуміння необхідності створення такого важливого документа для громади, але й виявлятимуться найбільш активні та зацікавлені члени, які можуть бути долучені до процесу формування місцевої стратегії. Саме завдяки залученню представників місцевого бізнесу, громадських та молодіжних організацій, місцевих активістів, неформальних лідерів та інших зацікавлених сторін, стратегія громади стане дійсно дієвим інструментом, який



## ФОРМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Брали участь у загальних зборах громади

72.4%

Брали участь в опитуваннях

55.9%

Обговорювали у колективах за місцем роботи

48.0%

Обговорювали через соціальні мережі

48.0%

Обговорювали на «круглих столах»

38.8%

Обговорювали через місцеві ЗМІ

31.6%

Обговорювали на побутовому рівні

28.3%

Не залучалися до планування

3.9%

у подальшому реалізовуватиметься через інвестиційні та інноваційні проекти місцевого розвитку.

Пропонована послідовність залучення громадськості під час розробки стратегічного плану для громад складається з 3-х етапів (на схемі ліворуч).

Результати публічних заходів мають аналізуватися і заноситися до тексту стратегії у вигляді проектів, програм чи окремих завдань.

Найвищим рівнем залучення громадян до розробки та впровадження стратегії вважається безпосередня участь мешканців ОТГ у реалізації окремих завдань стратегії. Протягом цього періоду представники громади не лише беруть участь у обговоренні документа, але й самі стають безпосередніми учасниками процесу. Тобто після затвердження стратегії до зазначеного алгоритму додається 4-ий етап – безпосередня активна участь жителів громади в реалізації завдань стратегії.

Для того, щоб досягти реальної участі громадськості в стратегічному плануванні, необхідно забезпечити реалізацію двох взаємодоповнюючих завдань:

1. Впровадження правових механізмів місцевої демократії, які регламентують участь жителів у процесах місцевого управління
2. Практичне наповнення можливостей залучення громадськості в управлінську діяльність місцевої влади.

Таким чином, залучення громадськості набуває циклічної послідовності (на схемі ліворуч).

Процес залучення громадян не є легким. За даними опитування, проведеного проектом DESPRO, комітети зі стратегічного планування виокремили ряд труднощів, які виникали на тому чи іншому етапі розробки стратегії, а саме:

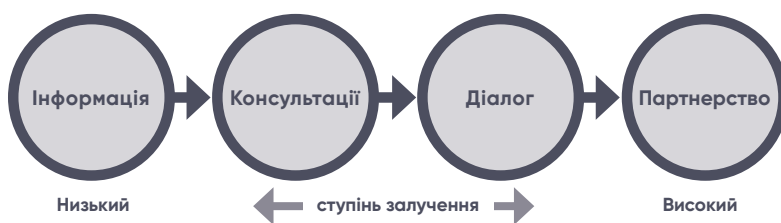
- недостатня кількість пропозицій від мешканців громади;
- низький рівень ініціативності громадян;
- відсутність компромісу між представниками ОМС та місцевими мешканцями;
- різне бачення місії та стратегічних цілей розвитку громади;
- наявність конфліктів під час визначення пріоритетів розвитку громади;
- боязнь мешканців громади висловлювати свою думку тощо.

Разом з тим, комітети зі стратегічного планування об'єднаних територіальних громад – партнерів проекту DESPRO (Новоукраїнська, Новоборівська, Великогаївська, Дунаєвецька) домоглися високого рівня реальної участі громадськості у стратегічному плануванні. Саме такий підхід допоміг інтегрувати розроблені стратегії безпосередньо у життя громад<sup>1</sup>.

На одній із конференцій міжнародних неурядових організацій Ради Європи був ухвалений Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Цей Кодекс передбачає наступну схему залучення громадян<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Результати соціологічного дослідження серед мешканців об'єднаних територіальних громад щодо оцінки процесів планування та впровадження стратегії розвитку, проведеного Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації» DESPRO

<sup>2</sup> Civil participation in the decision-making process : the code of good practice. Режим доступу: [https://\\_rm.coe.int/\\_CoERMPublic\\_Common\\_Search\\_Services\\_/DisplayDCTMContent?\\_documentId=09000016802eede1/](https://_rm.coe.int/_CoERMPublic_Common_Search_Services_/DisplayDCTMContent?_documentId=09000016802eede1/).



Найбільш ефективний рівень, на якому досягається максимальний результат, – рівень партнерства влади та громади.

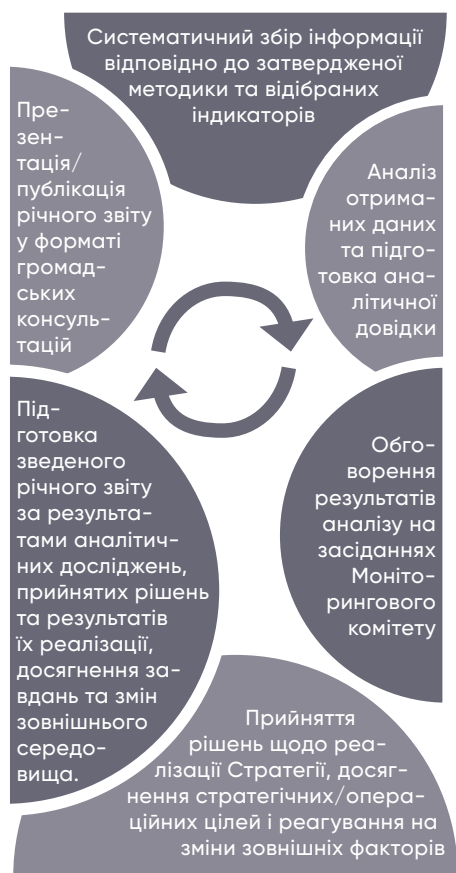
Практика доводить, що саме участь місцевих лідерів та широкої громадськості є гарантією формування відчуття причетності до розробленого стратегічного документа, а відповідно й гарантією його успішної реалізації. Оскільки розроблена таким чином стратегія відображає інтереси усіх громадян, тому й сприймається громадою як «своя». А це значить, що реалізація такого стратегічного документа безперечно забезпечить покращення стандартів життя, зміцнення місцевої демократії, виховання соціально активних громадян – патріотів своєї громади.

#### 5.4. Моніторинг та оцінка – складові ефективного впровадження місцевих стратегій розвитку

Після затвердження стратегії важливим елементом її ефективного впровадження є процес відстеження та оцінювання запланованих результатів. Інакше існують ризики, що стратегія не стане дієвим інструментом довгострокового територіального розвитку, здатного консолідувати громаду. Діяльність органів місцевого самоврядування, як і раніше, буде адміністративно реалізовуватися на основі річних планів соціально-економічного розвитку, а стратегія залишиться красивою мрією у вигляді документа на полиці.

Одним із інструментів забезпечення сталого і цілісного розвитку території є моніторинг стратегії – формалізоване та регулярне відстеження процесу реалізації стратегічного плану, аналіз отриманої інформації, внесення коректив, актуалізація завдань тощо. Іншими словами моніторинг – це процес регулярного збору та аналізу ключових даних (індикаторів) для визначення зрушень чи прогресу, досягнутих у виконанні стратегічного плану. Наприклад, за результатами опитування, проведеного проектом DESPRO, новостворені об'єднані територіальні громади за результатами моніторингу впровадження стратегії актуалізують бюджетні показники та терміни виконання, вносять зміни до цілей і пріоритетів, коригують операційні завдання тощо.

Головний сенс моніторингу полягає у виконанні двох взаємопов'язаних функцій – спостереження (відстеження) та попередження. Відстеження проводиться з метою виявлення відповідності наявного стану речей бажаному результату, а попередження – з метою запобігання небажаних наслідків. Таким чином, моніторинг відповідає на запитання: Що досягнуто? Чи є відхилення від намічених раніше резуль-



татів (показників)? Загалом для проведення моніторингу результативності виконання стратегічного плану важливими є такі складові:

- наявність показників/індикаторів (планових чи фактичних);
- організація процесу регулярного збору фактичних показників (тобто, хто, коли і як провадитиме моніторинг);
- зіставлення планових та фактичних показників та визначення відхилень.

Моніторинг здійснюється згідно з наступним циклічним алгоритмом (на схемі ліворуч).

З метою здійснення ефективного моніторингу стратегій через оцінку щорічних програм розвитку має бути сформований комітет (робоча група) із моніторингу реалізації стратегії (*далі* – моніторинговий комітет), який через механізм моніторингу має надавати пропозиції щодо актуалізації та адаптації розробленої стратегії, її планів та проектів. Основними завданнями моніторингового комітету є:

- координація взаємодії членів комітету щодо підвищення ефективності реалізації стратегії розвитку громади;
- комплексна оцінка відповідності програми соціально-економічного розвитку громади, цілям та пріоритетам, визначеним у стратегії, а також внесення відповідних необхідних змін до цих програм;
- розробка проектів концепцій та проектних заявок, спрямованих на реалізацію стратегії тощо.

Основним документом, який регламентує роботу моніторингового комітету, є Положення про його діяльність, у якому сформульована мета та напрями роботи цього важливого органу. Потенційні члени комітету, перш ніж дати згоду на членство в ньому, мають бути ознайомлені з Положенням та реально оцінювати свої можливості повноцінної участі у роботі комітету. Зразок Положення про моніторинговий комітет наведено у Додатку 6.

Ефективна діяльність моніторингового комітету потребує відповідних організаційних, інформаційних та експертних ресурсів. З цієї метою моніторинговий комітет повинен залучати до оціночної та аналітичної роботи місцевих експертів, які з певних причин не можуть бути членами комітету. Таке залучення може відбуватися шляхом створення локальних громадських рад за напрямками (місцева економіка, водопостачання, освіта, культура, туризм тощо). Організацією засідань моніторингового комітету, підготовкою зведеного аналітичного звіту про хід реалізації стратегії, висвітленням необхідної інформації у місцевих ЗМІ займається профільний орган самоврядування громади. Лише за таких умов місцева стратегія стане дієвим робочим документом для економічного розвитку громади.

Склад моніторингового комітету не є дублюванням складу виконавчого комітету ради громади. У його роботі повинні брати участь представники з різних сфер. Тому ще раз акцентуємо увагу на широкому залученні мешканців до життя власної громади.

Існують різні підходи до здійснення моніторингу стратегій розвитку. Загалом їх зміст зводиться до регулярного аналізу внутрішніх даних

про досягнуті результати та змін зовнішнього середовища (політичних, законодавчих, економічних та інших факторів).

У свою чергу, **Аналіз внутрішніх даних** про досягнуті результати здійснюється на двох рівнях:

**Перший рівень** – оцінка досягнення стратегічних і операційних цілей на підставі порівняння індикаторів за різні періоди часу з їх базовими значеннями;

**Другий рівень** – оцінка показників ефективності та якості виконання конкретних програм, проектів, завдань стратегії.

Зміни зовнішнього середовища відстежуються на рівні регіону та держави в цілому. Зрозуміло, що події на міжнародному рівні також можуть аналізуватися, якщо вони належать до стратегічних цілей громади.

Важливими елементами моніторингу є індикатори виконання/досягнення. Правильно розроблена стратегія на рівні операційних цілей відповідає критеріям SMART. Тобто S – specific (чітка та конкретні), M – measurable (які легко вимірюються), A – achievable (які можливо досягти), R – relevant (реальні, які відповідають очікуванням), T – time-bound (прив'язані до чітких термінів). Отже, стратегія повинна мати конкретні, зрозумілі, прості і вимірювані індикатори. Окрім цього, індикатори мають бути кількісними – констатують факт (цифри, індекси, статистичні дані), а також якісними – показують динаміку змін у житті громади, визначають перешкоди успішної реалізації завдань (результати опитувань, фокус груп). Процес моніторингу має бути простим і зрозумілим. Тому експерти рекомендують застосовувати не більше трьох індикаторів на одну ціль. Аналогічно використовуються індикатори, які були визначені для завдань і планів дій стратегії.

Наприклад, показниками (індикаторами) результатів досягнення цілей розвитку та завдань в рамках стратегії можуть бути такі:

Стратегічні цілі	Оперативні цілі	Завдання/Проекти	Показники (індикатори) результатів
В.2. Покращення благоустрою території громади	2.1. Запровадження системи поводження з твердими побутовим відходами	Ліквідація протягом 2 років всіх стихійних сміттєзвалищ на території громади	Кількість ліквідованих сміттєзвалищ – 14 протягом 2 років
		Розробка схеми санітарної очистки сіл громади	Кількість сіл, охоплених схемою санітарної очистки, – 14 протягом 1 року
		Запровадження системи роздільного збирання ТПВ з встановленням сміттєвих баків у селах громади та організація регулярного збору та вивезення ТПВ	Кількість сіл, де запроваджено систему роздільного збирання сміття, – 14 протягом 5 років; кількість укладених договорів на вивіз сміття – 3500 тис. Рівень задоволеності населення послугами – (%).
		Капітальний та поточний ремонт асфальтового покриття всіх доріг, тротуарів та нанесення розмітки на дорогах населених пунктів громади	Протяжність відремонтованих доріг – 10 км протягом 5 років; протяжність тротуарів – 5 км. протягом 5 років; Кількість населених пунктів, де нанесено розмітку – по 2 щорічно.
		Будівництво, реконструкція систем вуличного освітлення територій всіх сіл громади	Кількість встановлених опор системи вуличного освітлення – 20 шт. щорічно; Кількість вулиць, де встановлено системи вуличного освітлення, – по 2 вулиці щороку; Рівень безпеки у громаді (%)

Моніторинг стратегій розвитку шляхом періодичної оцінки результатів впровадження програм місцевого розвитку є безперервним процесом, який дозволяє відстежувати та аналізувати динаміку змін у громаді. Лише за допомогою правильно сконструйованих механізмів моніторингу стратегія стане живим та дієвим організмом, який формуватиме сприятливе середовище для розвитку підприємництва, залучення інвестицій, забезпечення соціальних потреб населення, підвищення рівня та якості його життя.

## Висновки

1. Стратегія – це обґрунтований вибір цілей розвитку адміністративно-територіальної одиниці на довготермінову перспективу, яка розробляється, як правило, на 7-10 років. Стратегія формулює бачення, місію, пріоритети громади, напрями руху та розвитку.
2. Стратегія базується на трьох складових сталого розвитку – екологічній, економічній та соціальній. Усі ці три елементи взаємодоповнювані та взаємопов'язані. Такий підхід забезпечує сталість поступу громади вперед, її стабільний економічний розвиток.
3. Процес розробки стратегії передбачає п'ять етапів:
  - Підготовчий.
  - Аналіз території.
  - Розробка стратегії.
  - Легалізація стратегії.
  - Моніторинг і оцінка стратегії.
4. Надзвичайно важливо сприяти широкому залученню членів громади на кожному із етапів розробки стратегії, що сприятиме формуванню їх причетності до загальної справи. Найефективнішим у даному випадку є забезпечення партнерських стосунків між владою та громадою. Високий рівень участі громадян у розробці стратегій, врахування думки та позицій усіх зацікавлених сторін згуртовує жителів громади та формує усвідомлення кожного члена громади про власну причетність до вирішення питань місцевого значення; забезпечує стійкість розробленої стратегії розвитку громади (навіть при зміні місцевої влади громадяни не дозволять ігнорувати поставлені стратегічні цілі); сприяє залученню додаткових місцевих ресурсів, як людських, так і фінансових, для досягнення цілей, задекларованих у стратегії розвитку.
5. Місцева стратегія розвитку не є окремо існуючим документом. Вона має відповідати регіональній стратегії області, у якій розташована об'єднана територіальна громада, а також національній стратегії країни.
6. Для того, щоб стратегія стала дієвим інструментом довгострокового територіального розвитку, здатного консолідувати громаду, необхідно регулярно відстежувати процес її реалізації, аналізувати отриману інформацію, вносити корективи, актуалізувати завдання, тобто здійснювати моніторинг впровадження стратегії. Будь-який моніторинговий процес базується на основі чітко визначених кількісних та якісних показників (індикаторів). Такі індикатори повинні бути конкретними, зрозумілими, доступними та вимірюваними.
7. Стратегічне планування є необхідною умовою поступального та сталого розвитку об'єднаних територіальних громад на основі раціонального використання власних ресурсів. Розробка стратегії активно залучає громадян до вирішення місцевих проблем і, одночасно, визначає пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Активне залучення максимальної кількості громадян дає можливість створити «живу» стратегію з дієвим механізмом розвитку громади. Безперервність та постійність процесу стратегічного планування забезпечується регулярним переглядом стратегій та внесенням відповідних коректив. Такий документ сприятиме створенню об'єднаної громади, у якій хочеться жити та працювати.



## Література

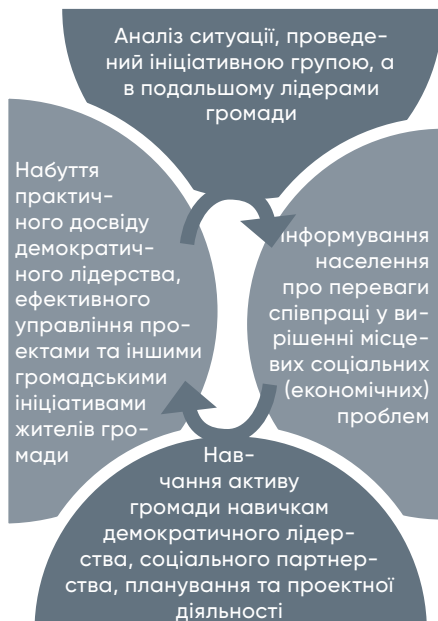
1. Берданова О. В. Стратегічне планування місцевого розвитку : Навч. посібник / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко. – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 88 с.
2. Берданова О. Оперативне планування стратегії територіального розвитку : практичний посібник / О. Берданова, Є. Фишко // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2015. – 48 с.
3. Білоног Т. В. Моніторинг інвестиційного проекту як елемент системи управління інвестиційною діяльністю промислового підприємства / Т. В. Білоног // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 7. – С. 58–61. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/frvu\\_2011\\_7\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/frvu_2011_7_14.pdf).
4. Васильєва Н. В. Роль партисипативної демократії в побудові громадянського суспільства в Україні / О. П. Бойко, Н. В. Васильєва // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2015. – № 2. – С. 98-105.
5. Вербовська Л. С. Дев'ять нарисів з управління змінами : Навч. посіб. / Л. С. Вербовська, Д. І. Дзвінчук, В. П. Петренко, Й. Ясінська / за заг. ред. проф. В. П. Петренка. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2018. – 164 с.
6. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 р № 75 [Електронний ресурс] // Офіційний веб сайт Мінрегіону : <http://www.minregion.gov.ua/uncategorized/nakaz-minregionu-vid-30-03-2016-%75pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendatsiy-shhodo-formuvannya-i-realizatsiyi-prognoznih-ta-programnih-dokumentiv-sotsialno-ekonomichnogo-rozvitku-ob-yednanoyi-t/>
7. Оперативні матеріали Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO.
8. Ткачук А. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) // А. Ткачук, В. Кашевський, П. Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с.
9. Як організувати процес стратегічного планування. Практичні рекомендації для українських міст та районів // О. Козлюк, М. Світ-Аметов. – ПРООН, 2013. – 68 с.
10. Civil participation in the decision-making process: the code of good practice [електронний ресурс] // Офіційний веб сайт Ради Європи : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eede1/>

### Основні індикатори вимірювання соціальної злагоди

(Рекомендовано Європейським комітетом з соціальної згуртованості)<sup>1</sup>

№	Вимірювані явища	Основні індикатори
а) рівність в використанні прав		
1	Рівність доходів	Нерівність у розподілі доходів
2	Рівність у доступі до зайнятості	Рівність у доступі до зайнятості
3	Рівність у сфері охорони здоров'я	Очікувана тривалість життя
4	Рівність у сфері забезпечення житлом	Частка бездомних; забезпеченість населення якісним житлом
б) гідність / визнання		
5	Чоловіки і жінки: рівність у визнанні	Доступ до вищих посад для жінок, які мають кілька дітей
6	Культурне і етнічне походження: рівність у визнанні	Етнічні і релігійні гетто
7	Вік: гідність людей похилого віку	Люди похилого віку, які отримують мінімальну пенсію по старості
в) автономія / професійний, сімейний та особистий розвиток		
8	Достатній рівень доходів	Частка домашніх господарств з надмірною заборгованістю; відсоток населення, що одержує мінімальний гарантований дохід
9	Достатній рівень освіти	Показник вибування дітей зі школи без атестату
10	Соціальна мобільність	Успіхи в успішності дітей з малозабезпечених соціальних верств
г) участь / зобов'язання		
11	Участь у виборах	Участь у голосуванні у віці 18–34 років
12	Зобов'язання державних органів	Частина бюджету, що виділяється на соціальні потреби
13	Зобов'язання підприємств	Частка працівників-інвалідів у державному та приватному секторах; участь підприємств у фінансуванні освіти
14	Зобов'язання громадян	Частка робочих місць у секторі добровільної роботи
15	Зобов'язання сім'ї	Частка літніх людей, що живуть у сім'ях
16	Довіра	Довіра до інститутів влади
17	Втрата соціальних зв'язків	Рівень самогубств
18	Загальні знання	Знання прав людини і право на правосуддя
19	Сприйняття / задоволеність	Суб'єктивне сприйняття здоров'я
20	Цінності терпимості і поваги інших людей	Рівень убивств (а також кількість засуджених на 1000 жителів)

<sup>1</sup> Concerted development of social cohesion indicators : methodological guide / Strasbourg: Council of Europe, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/guide\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/guide_en.asp).



## Як оцінити готовність громади до соціальної мобілізації?

**Соціальна мобілізація** – це динамічний процес оволодіння потенційними можливостями людей допомогти самим собі і ґрунтується на припущенні, що люди мають бажання і потенціал самостійно зробити все заради благополуччя самих себе, своїх сімей і своєї спільноти.

**Соціальна мобілізація** – це дія, заснована на усвідомленні важливості людського фактору і спрямована на досягнення оптимального залучення, використання та підвищення людського потенціалу.

Соціальна мобілізація – це спланований процес, в якому всі основні зацікавлені сторони суспільства діють разом заради досягнення спільної мети.

### ◀ Цикл соціальної мобілізації

## Критерії для оцінювання рівня готовності населення до впровадження методу «соціальної мобілізації»

### Політична підтримка голови громади.

Результати соціальної мобілізації, які впливають на розвиток самоорганізації громади, досягаються довгим і іноді протилежним процесом. У цій ситуації стратегічна прихильність голови громади принципам місцевої демократії, прозорому та конструктивному партнерству з громадою на основі консенсусу та діалогу, є важливою умовою активізації жителів.

### Відкритість керівництва громади до співпраці при обговоренні впровадження підходу Соціальної мобілізації у місті / селищі / селі, яке включає:

1. Покращення місцевих НПА, які будуть сприяти соціальній мобілізації.
2. Персональна готовність влади до участі у зборах з населенням громади у форматі відкритого та рівноправного діалогу.

### Рівень інформованості громади.

Необхідно забезпечити високий рівень інформованості населення про реальну ситуацію в громаді, причинно-наслідковий зв'язок проблем та можливостей їх вирішення. Починати процес соціальної мобілізації можна лише тоді, коли більша частина населення проінформована про ситуацію в громаді.

### Наявність потенціалу лідерства.

Громада повинна мати лідерів, готових на громадських засадах займатися її активізацією. Очевидно, що підготовка лідерів вимагає часу і сил.

### Рівень згуртованості та ідентичності громади.

При відсутності проявів місцевого патріотизму залучення населення має нестабільний і короточасний характер. Місцевий патріотизм допомагає посилити готовність мешканців громади «витратити» час на волонтерську роботу та здійснити власний фінансовий внесок.

### Готовність жителів до виконання правил внутрішнього регулювання громади.

Рівень самодисципліни жителів є основою життєздатності і спроможності ініціатив та проектів громади. Цей критерій дозволяє в будь-який час делегувати завдання членам громади та оцінити реальний людський ресурс громади.

**БЛАНК-ЗАЯВА ПРОЕКТУ,  
РЕАЛІЗАЦІЯ ЯКОГО ВІДБУВАТИМЕТЬСЯ  
ЗА РАХУНОК КОШТІВ МІСЬКОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ  
«ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ» В 201..... РОЦІ**

Дата надходження до Робочої групи   
(заповнюється головою або секретарем Робочої групи)

Включено до реєстру поданих проектів за №   
(заповнюється головою або секретарем Робочої групи)

ППП та підпис особи що реєструє:.....  
(заповнюється головою або секретарем Робочої групи)

**ВСІ ПУНКТИ Є ОБОВ'ЯЗКОВИМИ ДЛЯ ЗАПОВНЕННЯ!**

1. Назва проекту (не більше 20 слів): .....

.....

.....

2. Пріоритетні напрями проекту (необхідне підкреслити і поставити знак «х»):

- облаштування тротуарів
- естетичне облаштування міста
- дороги
- будівництво спортивних та дитячих майданчиків
- вуличне освітлення
- розвиток вело – та бігової інфраструктури
- інше

3. Місце реалізації завдання (адреса, назва житлового масиву/мікрорайону, установи/закладу, кадастровий номер земельної ділянки, якщо відомо, тощо.): .....

.....

.....

4. Короткий опис проекту (не більше 50 слів ) .....

.....

.....

.....

5. Опис проекту (основна мета проекту; проблема, на вирішення якої він спрямований; запропоновані рішення; пояснення, чому саме це завдання повинно бути реалізоване і яким чином його реалізація вплине на подальше життя мешканців. Опис проекту не повинен містити вказівки на суб'єкт, який може бути потенційним виконавцем проекту): .....

.....

.....

6. Обґрунтування бенефіціарів проекту (основні групи мешканців, які зможуть користуватися результатами проекту)

.....

.....

7. Інформація щодо очікуваних результатів в разі реалізації проекту: .....

.....

.....

8. Орієнтовна вартість (кошторис) проекту (всі складові проекту та їх орієнтовна вартість) :

Складові завдання	Орієнтовна вартість, грн.
1.	
2.	
3.	
<b>Разом:</b>	

9. Список з підписами щонайменше 46 громадян України, віком від 16 років, які зареєстровані або проживають на території ..... ОТГ, що підтверджується офіційними документами (довідкою про місце роботи чи іншими документами, що підтверджують факт проживання на території ..... ОТГ та підтримують цей проект (окрім його авторів), що додається. Кожна додаткова сторінка списку повинна мати таку ж форму, за винятком позначення наступної сторінки (необхідно додати оригінал списку у паперовій формі).

10. Контактні дані автора (авторів проекту), які будуть загальнодоступні, у тому числі для авторів інших проектів, мешканців, представників ЗМІ, з метою обміну думками, інформацією, можливих узгоджень тощо (необхідне підкреслити):

висловлюю свою згоду на використання моєї електронної адреси ..... для зазначених вище цілей

Підпис особи, що дає згоду на використання своєї електронної адреси .....

б) не висловлюю згоди на використання моєї електронної адреси для зазначених вище цілей.

**Примітка:** контактні дані авторів проектів, зазначаються на зворотній сторінці бланку-заявки, яка є недоступною для громадськості.

11. Інші додатки (якщо необхідно):

а) фотографія/ї, які стосуються цього проекту,

б) мапа з зазначеним місцем реалізації проекту,

в) інші матеріали, суттєві для поданого проекту (креслення, схеми тощо).

## Додаток 1 До Розділу 5

ЗАТВЕРДЖЕНО

Рішенням виконкому

..... сільської / селищної / міської ради

Від ..... № .....

## ПОЛОЖЕННЯ

## про Комітет зі стратегічного планування сільської/селищної/міської ради

Комітет зі стратегічного планування створюється з метою розробки місцевої стратегії розвитку території N-ської сільської/селищної/міської територіальної громади (далі – Комітет) на основі партисипативного підходу та демократії участі.

Комітет є консультативно-дорадчим, координуючим органом у підготовці місцевої стратегії розвитку (далі – Стратегія).

Комітет у своїй діяльності керується Конституцією України, законодавством України, наказами центральних органів виконавчої влади, іншими актами чинного законодавства, розпорядженнями голови сільської/селищної/міської ради та цим Положенням. Комітет під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та іншими організаціями.

**Основними завданнями Комітету є:**

- Збір вихідної інформації та даних, які складатимуть описову частину Стратегії;
- Здійснення аналізу отриманих інформації та даних для формування описової частини Стратегії;
- Підтримка співпраці та координація зусиль із зацікавленими сторонами у процесі розробки Стратегії шляхом проведення регулярних зустрічей;
- Об'єднання зусиль та досвіду усіх зацікавлених сторін і залучення наявних ресурсів й засобів для розробки Стратегії;
- Вжиття заходів, спрямованих на підвищення прозорості процесу стратегічного планування та створення умов для ефективного діалогу влади-громади-бізнесу;
- Визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час розробки Стратегії, підготовка пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення;
- Участь у громадських обговореннях у процесі розробки Стратегії;
- Формування та подання звітності голові за результатами діяльності Комітету та проведення його засідань.

**Комітет має право:**

- Одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій необхідну для його роботи інформацію;
- Залучати до роботи спеціалістів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (за погодженням з їх керівниками), провідних учених, експертів, іноземних фахівців;

Комітет очолює голова, який за посадою є сільський/селищний/міський голова, та який є головуючим засідань Комітету.

**До складу Комітету входять:**

- сільський/селищний/міський голова;
- члени виконкому сільської/селищної/міської ради;
- старости ОТГ;
- представники малого та середнього бізнесу, агропідприємств, фермерських господарств та державних підприємств, які працюють на території ОТГ;

- представники комунальних підприємств;
- представники громадського сектору, молодіжні утворення та групи ОТГ;
- за згодою також включаються депутати сільської/селищної/міської ради. .

Комітет здійснює діяльність у формі засідань, які проводяться за необхідності. Про дату проведення засідання та порядок денний повідомляється членам Комітету не пізніше ніж за п'ять робочих днів до такої дати. Порядок денний, місце проведення і час початку засідань Комітету визначається головою Комітету. Члени Комітету для участі у засіданні можуть делегувати представників. Листи про призначення представників мають бути надіслані голові або секретарю Комітету до початку засідання та оголошуються на засіданні Комітету. Засідання вважається легітимним за умови участі простої більшості членів Комітету, які присутні особисто, через електронні засоби зв'язку або через призначених представників.

Рішення приймаються, як правило, консенсусом. За необхідності, рішення можуть прийматися голосуванням, простою більшістю голосів. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. Рішення Комітету мають рекомендаційний характер.

Результати засідань оформлюються протоколами, які підписуються головуючим на засіданні та секретарем Комітету. Роботу з оформлення протоколів засідань Комітету та їх підписання забезпечує секретар Комітету. Протокол та матеріали розсилаються всім членам Комітету у тижневий строк з дня проведення засідання.

Протоколи засідань зберігаються у сільській/селищній/міській раді. Копії протоколів та рішення Комітету є відкритими для громадськості, і є доступними, зокрема, на інформаційних стендах та/або офіційній веб сторінці сільської/селищної/міської ради.

Голова міської/сільської/селищної ради

.....

## ОПИТУВАЛЬНИЙ ЛИСТ

№ опитувального листа .....

Шановні мешканці!

За підтримки Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO ми ініціюємо розробку Стратегії розвитку об'єднаної громади, щоб визначити, що і як потрібно робити задля підвищення нашого добробуту та якості життя в громаді.

Результати опитування будуть використовуватись в узагальненому вигляді, тому просимо відверто та розгорнуто відповідати на поставленні запитання.

Робочий комітет з розробки Стратегії

**1. Скільки років Ви проживаєте у Вашому селі/селищі/місті? (виберіть тільки одну відповідь):**

1. До 1 року
2. Від 1 до 5 років
3. Від 6 до 10 років
4. Від 11 до 15 років
5. Більш ніж 15 років

**2. Як Ви розцінюєте перспективи подальшого розвитку Вашої громади?**

1. Громада розвивається, є хороші перспективи
2. Громада поки що розвивається, але особливих перспектив немає
3. Громада в своєму розвитку стоїть на місці
4. Громада поступово занепадає, у неї немає майбутнього
5. Важко відповісти

**3. З яким настроєм Ви особисто дивитесь в майбутнє?**

1. З надією і оптимізмом
2. Спокійно, але без особливих надій і ілюзій
3. З тривогою і невпевненістю
4. Зі страхом і відчаєм
5. Важко відповісти

**4. Які проблеми, що існують у Вашій громаді, потребують негайного вирішення? (напишіть)**

.....

.....

**5. Хто, на Вашу думку, повинен вирішувати проблеми Вашої ОТГ? (відповідь дайте по кожному рядку)**

		Більшою мірою	Меншою мірою	Взагалі не повинен вирішувати	Важко відповісти
1	Держава	1	2	3	4
2	Зовнішні інвестори	1	2	3	4
3	Міжнародні організації, донори	1	2	3	4
4	Керівництво громади	1	2	3	4
5	Фермерські господарства/підприємці	1	2	3	4
6	Громадські організації	1	2	3	4
7	Самі мешканці	1	2	3	4
8	Важко відповісти	1	2	3	4



6. Оцініть за 5-ти бальною шкалою Вашу готовність брати участь у плануванні та реалізації Стратегії розвитку громади, де 5 – високий рівень готовності, а 1 – низький рівень готовності (обведіть вибрану оцінку):

1            2            3            4            5

7. Дайте відповідь, на скільки Ви згодні (чи не згодні) з наступними твердженнями\*:

	Твердження	повністю згоден	згоден	важко відповісти	не згоден	повністю не згоден
1	Я почуваюсь безпечно, коли повертаюсь пізно ввечері додому	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Я не турбуюсь, якщо забув зачинити вдома двері	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Якщо треба, я можу без проблем доїхати до райцентру	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Я можу все необхідне купити у нашому селі/місті	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Доходів моєї сім'ї вистачає на життя	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Я можу без проблем звернутись до лікаря та отримати першу медичну допомогу	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	В нашому селі/місті є куди віддати дітей для розвитку (дитсадок, школа, гуртки)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	В нашому селі/місті постійно щось проводять цікаве, культурне життя вирує	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	В моєму домі є все необхідне для життя (вода, газ, електрика)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	В моєму домі немає проблем із отриманням питної води	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Я можу отримати інформацію з різних джерел: з телебачення, преси та Інтернету	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Місцева рада завжди допомагає вирішити проблеми, коли до них звертаєшся	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Хочу, щоб мої діти (онуки) залишились жити в нашому селі/місті	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Що, на Вашу думку, заважає розвитку Вашої громади? (напишіть)

- 1.....
- 2.....
- 3.....

\* Питання пункту 7 даного опитувального листа складені консультантом DESPRO Оленою Козлюк.

9. Визначте три види економічної діяльності (галузі виробництва), які, на Ваш погляд, є найбільш важливими для перспективного розвитку Вашої громади:

- 1.....
- 2.....
- 3.....

10. Якою Ви б хотіли бачити Вашу громаду через 10 років? (напишіть)

.....

.....

Ваш вік: ..... повних років

Стать:

- 1. Чоловік
- 2. Жінка

Вид діяльності:

- 1. Навчаюсь
- 2. Працюю в закладах соціальної сфери/в бюджетних установах
- 3. Веду домогосподарство
- 4. Працюю на приватне господарство /підприємство
- 5. На пенсії
- 6. Працюю на себе

Контактний телефон (за згодою): .....

Дата проведення опитування:

ПІБ особи, яка здійснювала опитування:

«.....» ..... 2018 р.

.....

## Додаток 3 до розділу 5

### ІНСТРУКЦІЯ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ОПИТУВАННЯ І ОБРОБКИ ОТРИМАНИХ В РЕЗУЛЬТАТІ ОПИТУВАННЯ ДАНИХ\*

**Мета опитування:** визначити рівень задоволеності життям у громаді, доступності основних послуг з життєзабезпечення та перспективних напрямів розвитку об'єднаної територіальної громади.

**Цільова аудиторія:** мешканці об'єднаної територіальної громади віком від 16 років.

**Формування вибіркової сукупності:** гніздова (тобто, будуть опитані 10–15 відсотків членів обраних домогосподарств віком від 16 років).

	Назва населеного пункту в ОТГ	Кількість населення, осіб	Кількість дворів, од.	Відсоток дворів та кількість анкет для опитування	
				% дворів (від 10 до 15%)	кількість анкет
1					
2					
3					
4					
5					
6					
	<b>Всього:</b>				

#### Основні етапи проведення опитування:

1. Визначити кількість дворів, у яких необхідно провести опитування.
2. Сформувати список дворів (з адресами), в яких буде проведено опитування.
3. Визначити тих, хто буде проводити опитування (тобто стане «інтерв'юером»).
4. Провести опитування, використовуючи Опитувальний лист-анкету.
5. Ввести заповнені анкети у Форму збору результатів опитування громадської думки.

### Процес організації та проведення опитування (інформація для Комітетів зі стратегічного планування)

Для того, щоб врахувати думку мешканців громади незалежно від їх адреси проживання та отримати достовірні дані, необхідно за певними критеріями сформулювати список дворів для опитування (тобто зробити вибірку). Всього до опитування достатньо залучити 10–15 % домогосподарств від їх загальної кількості. Пам'ятаємо, чим менше домогосподарств знаходиться у населеному пункті, тим більший відсоток необхідно опитати. Наприклад, у населеному пункті Вашої ОТГ, яка нараховує найменшу кількість домогосподарств, бажано опитати 15% дворів, а в громаді, яка нараховує найбільшу кількість домогосподарств, – 10%.

Для складання списку дворів, у яких будемо проводити опитування, застосуємо «метод випадкового вибору». Для цього необхідно здійснити наступні кроки.

#### **Крок 1. Визначасмо кількість дворів (домогосподарств), в яких необхідно провести опитування та нумеруємо опитувальні листи:**

*Наприклад, 10% від 650 дворів = 65 дворів.*

*Нумеруємо анкети від 1 до 260 (65 дворів x 4 особи, які можуть проживати у домогосподарстві).*

#### **Крок 2. Проводимо засідання з членами комітету зі стратегічного планування під час якого:**

##### **2.1. Пояснюємо цілі та задавання опитування.**

\* Інструкція розроблена консультантом DESPRO Оленою Козлюк

## 2.2. Складаємо список дворів (домогосподарств) для опитування:

- визначаємо населений пункт ОТГ, у якому будемо проводити опитування. Беремо список всіх дворів з адресами. Визначаємо відсоток домогосподарств, члени яких братимуть участь в опитуванні (від 10 до 15 відсотків). Разом з тим, необхідно визначити першу адресу двору, з якого будемо включати інші двори до списку опитування. Перша адреса двору повинна бути вибрана методом випадкового вибору (наприклад, можна написати десять записок з числами від 1 до 10, перемішати та витягнути одну з них).
- формуємо список дворів, починаючи з випадкового числа, що ми дістали під час випадкового вибору. Наприклад, випадкове число – 2. Нам треба опитати кожен десятий двір, а це значить, що до списку включаємо кожну 10 адресу, починаючи з номера будинку «2» (тобто 2, 12, 22, 32 і так далі). Кількість адрес у списку має становити 10% від загальної кількості дворів населеного пункту.
- якщо треба опитати 15% від загальної кількості дворів населеного пункту (тобто кожен 15-й двір), то до списку включаємо кожну 15 адресу. Наприклад, випадкове число – 2. Номери дворів для опитування будуть наступними – 2, 17, 32, 47 і так далі.

## 2.3. Визначаємо відповідальних осіб, які будуть проводити опитування в громаді (тобто «інтерв'юерів»).

Інтерв'юерами можуть бути депутати сільської/селищної ради, голови вуличних комітетів, члени громадських організацій або поштарі. Головне, щоб вони добре орієнтувались в адресах домогосподарств та, у разі необхідності, могли пояснити питання анкети. Загальна кількість інтерв'юерів може визначитись із розрахунку 10-15 дворів на одного інтерв'юера або за територіальним розміщенням домогосподарств – у межах пішохідної доступності. Наприклад, для проведення опитування у 65 дворах можна залучити 6 інтерв'юерів (по 10-12 дворів на кожного).

## 2.4. Визначаємо терміни проведення опитування:

Розподіляємо обрані адреси серед інтерв'юерів та визначаємо терміни проведення опитування. Наприклад, опитування проводиться протягом одного тижня.

## Крок 3. Проводимо опитування.

За визначеною адресою інтерв'юер повинен віддати членам домогосподарства Опитувальний лист-анкету. Інтерв'юер повинен почекати, поки всі члени домогосподарства заповнять анкети та повернуть їх інтерв'юерові.

Якщо під час заповнення анкет з боку членів домогосподарств будуть лунати коментарі, пропозиції або зауваження, то їх необхідно записати та оголосити на наступному засіданні комітету зі стратегічного планування.

Пам'ятаємо, якщо члени будь-якого домогосподарства відмовляються від участі в опитуванні, необхідно запропонувати взяти участь в опитуванні наступному домогосподарству-сусідові. Після чого необхідно продовжувати опитування відповідно до раніше складеного списку домогосподарств.

## Крок 4. Проводимо друге засідання з членами комітету зі стратегічного планування.

Після проведення опитування, необхідно провести засідання з членами комітету, на яке запросити інтерв'юерів та інших зацікавлених осіб (депутатів, голів вуличних комітетів, членів громадських організацій тощо). Під час засідання необхідно представити та обговорити попередні результати опитування, а саме:

- загальне ставлення громади до проведення опитування та розробки стратегії розвитку;
- питання, які викликали найбільші позитивні або негативні емоції, основні коментарі та пропозиції тощо.

Після завершення засідання складається **протокол засідання**, у якому зазначаються узагальнені попередні висновки та вказується перелік присутніх осіб із зазначенням прізвищ.

## Крок 5. Вводимо відповіді з Опитувального листа-анкети у спеціальну форму.

Для отримання кількісних результатів опитування громадської думки та подальшого аналізу дані кожної анкети вводимо у спеціальну Форму збору результатів опитування громадської думки.

## МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

### щодо написання творчих робіт учнями загальноосвітніх шкіл\* на тему «Моя громада сьогодні та завтра»

*дане дослідження проводиться за ініціативою Комітету зі стратегічного планування  
..... об'єднаної територіальної громади  
з метою врахування думки молоді при розробці стратегії розвитку громади.*

*Всі отримані матеріали та дані будуть використовуватись в узагальненому вигляді.*

#### Місце та час проведення:

**Учасники дослідження:** щонайменше, учні 7 - 11 класів, які будуть фактично присутні у класі в день проведення дослідження (написання роботи).

**Процес проведення:** РОБОТИ ПИШУТЬСЯ в класі впродовж 1 академічної години (уроку) на окремих аркушах паперу. МОЖУТЬ МАТИ АНОНІМНИЙ ХАРАКТЕР (вказується тільки стать та вік учня/учениці). СТИЛЬ НАПИСАННЯ – вільний.

**Особливі вимоги:** відсутність будь-яких коментарів чи підказок з боку вчителів чи інших зацікавлених сторін. всі роботи забираються представником Комітету зі стратегічного планування одразу ж після закінчення уроку.

#### Звіт з обробки творчих робіт учнів на тему «Моя громада сьогодні і завтра» ..... міської/селищної/сільської ради.

В рамках розробки Стратегії розвитку громади ..... (дата) у ..... (назва) навчальних закладах була проведена акція щодо написання творчих робіт учнями 7 та ..... класів на тему «Моя громада сьогодні та завтра».

Обробка творчих робіт була здійснена методом контент-аналізу щодо виявлення пропозицій та проблем з економічного, соціального, екологічного становища в громаді, а також відношення до наявної політичної ситуації в країні.

Звіт підготовлено членом комітету зі стратегічного планування ..... (ПІБ).

**Таблиця 1. Характеристика учасників**

Назва навчального закладу	Всього робіт, од.	вік		стать	
		12-13 років	14-17 років	ч	ж
<b>Всього:</b>					

**Таблиця 2. Контекст подій, які були освітлені в творчих роботах**

Цільові групи	Всього робіт, од.	Загальний контекст робіт (кількість виявлених подій, од.)	
		«негативний» контекст, орієнтація на проблеми	«позитивний», орієнтація на здобутки та досягнення, є пропозиції
вік 12-13 років			
вік 14-17 років			

\* Методичні рекомендації розроблені консультантом DESPRO Оленою Козлюк

Таблиця 3. Основні події (проблеми або явища), які були висвітлені в творчих роботах

	Основні події, проблеми, явища (приклад)	Кількість виявлень, од	Вік	
			12-13 років	14-16 років
<b>1.</b>	<b>Економічні явища</b>			
1.1	безробіття, відсутність робочих місць			
1.2	низький рівень доходів населення (пенсії, заробітної плати)			
1.3	підвищення цін на товари та продукти харчування			
<b>2.</b>	<b>Соціальні явища</b>			
2.1	неповні сім'ї			
2.2	одинокі старі люди (пенсіонери)			
2.3	алкоголізм, наркоманія			
2.4	злочинність			
<b>3.</b>	<b>Благоустрій</b>			
3.1	покинуті будинки			
3.2	сміття на вулицях			
3.3	погана якість доріг			
3.4	немає освітлення			
3.5	відсутність парків та місць відпочинку			
<b>4.</b>	<b>Інфраструктура</b>			
4.1	погане транспортне сполучення			
4.2	відсутність побутової інфраструктури (магазинів, банків тощо)			
4.3	відсутність навчальних закладів			
4.4	відсутність (або погана якість) медичних установ			
4.5	відсутність закладів дозвілля (або гуртків, секцій тощо)			
<b>5.</b>	<b>Екологія</b>			
5.1	забруднення води			
5.2	несанкціоновані звалища сміття			
5.3	зелені насадження			
<b>6.</b>	<b>Політична ситуація</b>			
6.1	проведення АТО			
6.2	ставлення до РФ			
	<b>Кількість подій, всього</b>			

**Пропозиції учнів щодо розвитку та покращення ситуації у своєму селі:**

.....

.....

.....

*(по кожній пропозиції додати стать та вік автора)*

**Найбільш цікаві, емоційні цитати:**

.....

.....

.....

*(по кожній цитаті додати стать та вік автора)*

**Загальні висновки:**

- щодо змістовності та якості написання (грамотності) творчих робіт;
- щодо загального контексту написаних робіт (переважає позитивний чи негативний настрій, чи є прояви патріотизму та любові до свого села);
- щодо основних подій (або місць, людей), якими пишаються учні;
- щодо основних проблем, на яких було акцентовано у творчих роботах учнів;
- щодо пропозицій до розвитку та покращення ситуації.

### Аналітично-описова частина стратегічного плану (Профіль громади)

Інформаційною основою для планування розвитку ОТГ має бути базовий документ, що є аналітично-описовою частиною плану. Умовно такий документ можна назвати *Описом громади*. Він має містити всі необхідні відомості, мета яких допомагати місцевій владі у прийнятті правильних рішень щодо напрямів розвитку громади. Саме в такому документі відображаються результати досліджень ресурсів і можливостей території та потреб місцевих і зовнішніх споживачів.

Відображений Профілі стратегічний аналіз стану громади дає розуміння розгорнутого в часі «ландшафту» – усіх визначальних сил, що діють на громаду. В ідеалі такий **документ має містити тільки необхідну, але достатню інформацію стратегічного аналізу. Для аналізу необхідно бачити стійкі тенденції, отже доцільна наявність показників не менше ніж за 5 років.**

Доречно включити до Профілю громади **окремий розділ, де необхідно розглянути найважливіші аспекти економіки, які можуть впливати на її розвиток.** Наприклад, у туристичних центрах розвиток туризму впливатиме на економічне майбутнє громади, тому цій темі потрібно присвятити окремий розділ.

Профіль громади є результатом колективної роботи комітету / робочої групи зі стратегічного планування. Цей документ слугуватиме відправним пунктом для членів комітету при обговоренні і досягненні консенсусу щодо критичних проблем, які стоять перед їхньою громадою. Аналітичні матеріали Профілю також використовуються в аналізі SWOT.

Якісно зібрані й структуровані в зручну форму показники для Описово-аналітичної частини стратегічного плану є основою для якісного планування та подальшого обліку цих показників для порівняння їх з подібними даними минулих років і плановими даними. Це дає можливість бачити реальний прогрес розвитку та актуальність плану, що в свою чергу полегшує його коригування.

Щоб створити якісний опис громади доцільно використовувати певну технологію добору, структурування та аналізу інформації.

#### ЗМІСТ ПРОФІЛЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Вступ	
1. Загальна характеристика громади	Коротка характеристика громади. Інформація про орган місцевого самоврядування. Історична довідка. Опис унікальності громади та її основних цінностей.
2. Земельні та природні ресурси регіону	Земельні ресурси і територія громади. Інформація про земельні ділянки та об'єкти нерухомості відмінні від земельних ділянок. Містобудівна документація. Природні ресурси регіону. Наявність родовищ корисних копалин, їх кількості та якості.
3. Населення і трудові ресурси	Чисельність населення і демографічна ситуація. Зайнятість населення та безробіття. Доходи населення і заробітна плата.
4. Економіка громади	Суб'єкти господарської діяльності. Структура економіки та розвиток головних секторів. Розвиток малого і середнього бізнесу. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиційна діяльність. Інфраструктура підтримки бізнесу та діяльність, спрямована на підтримку бізнесу.
5. Бюджет міста та фінансова інфраструктура	Бюджет громади, його структура. Фінансова інфраструктура.
6. Транспортна інфраструктура і зв'язок	Дорожнє господарство, транспортне обслуговування та комунікації у громаді. Перелік і характеристика доріг різних категорій, що проходять по території ОТГ. Перелік населених пунктів, які мають зупинки міжміського автобусного сполучення. Перелік населених пунктів, що не мають під'їзних автомобільних доріг з твердим покриттям. Перелік та схема розташування волоконно-оптичних ліній передачі.
7. Інфраструктура туризму, торгівлі та послуг	Мережа закладів торгівлі та громадського харчування. Мережа закладів побутового обслуговування. Туристична інфраструктура.
8. Житлово-комунальне господарство	Житловий фонд. Комунальна інфраструктура.
9. Соціальна інфраструктура	Мережа закладів освіти. Мережа закладів охорони здоров'я. Заклади культури та дозвілля. Перелік пам'яток культури. Інформація про наявність затверджених історико-архітектурних опорних планів.
10. Стан довкілля	Рекреаційний потенціал, стан водних ресурсів, поводження з відходами. Опис санітарно-гігієнічного стану громади та наявності потенційно-небезпечних об'єктів із зазначенням їх місця розташування, стану, розміру санітарно-захисних зон. Опис стану атмосферного повітря, ґрунтів, лісових та водних ресурсів. Інформація щодо промислових, сільськогосподарських, інженерних об'єктів та об'єктів транспорту тощо, що є джерелами забруднення навколишнього середовища



11. Перспективи розвитку громади	<p>Планування та опис заходів соціального, комерційного спрямування та заходи землевпорядкування. Зокрема:</p> <p>Заходи, спрямовані на підтримку малого та середнього бізнесу. Плани, проектні розробки, інвестиційні проекти. Пропозиції щодо реконструкції автодоріг, будівництва транспортних коридорів, обходів населених пунктів, під'їздів до населених пунктів, транспортних розв'язок і шляхопроводів, комплексів автосервісу на території. Заходи з раціонального використання водних ресурсів. Заходи подальшого використання природно-заповідного фонду. Інформація щодо перспектив телекомунікації території, перспектив газифікації території, перспектив розвитку газотранспортної мережі. Пропозиції стосовно об'єктів історико-культурної спадщини.</p>
----------------------------------	--

Отже, профіль громади як інтегральна частина стратегічного плану виконує кілька самостійних функцій:

1. Вичерпний аналіз зовнішнього оточення громади (географічного району) – виявлення потенційних можливостей зростання.
2. Виявлення стратегічних проблем всередині громади.
3. Довідковий документ для SWOT- аналізу.
4. Базова інформація для визначення напрямів розвитку, стратегічних та оперативних цілей.
5. Довідкові дані для оцінки впровадження першочергових проектів, передбачених планами дій.

### **Розробка Профілю громади** (аналітично-описова частина плану).

Головне завдання Профілю громади – визначити кількість, якість і динаміку змін основних місцевих ресурсів, виділити конкурентні переваги громади відносно потреб місцевих і зовнішніх споживачів ресурсів міста, оцінити реальні можливості розвитку місцевої економіки та визначити проблеми й стратегічні передумови розвитку громади, щоб прийняти правильні рішення щодо напрямів розвитку.

Документ формується в форматі Word у вигляді таблиць з даними за останні п'ять років.

*Рекомендується така послідовність роботи:*

1. Таблиці для збирання даних направити для заповнення в орган статистики. В залежності від того, чи збиралися певні дані, та в якій формі вони зберігаються, буде заповнено декілька таблиць.
2. Інформація для решти незаповнених таблиць може бути частково у відділах виконкому, відділах районної адміністрації, центрі зайнятості та інших органах. Як правило, частина інформації відсутня, але це не є такою проблемою, що впливатиме на якість кінцевого продукту.
3. Деякі таблиці краще представити у вигляді діаграм і графіків.
4. Кожна таблиця або діаграма має бути з коротким описом даних (аналітичний матеріал).
5. Корисними можуть бути цільові програми, які відповідають розділам Профілю або найбільш важливі для місцевої економіки. З них можливо скласти опис стану предмета програми та вплив його на економіку громади.
6. Рекомендується надалі базу даних (зібрані та внесені в таблиці дані) підтримувати в актуальному вигляді.

## Додаток 6 до розділу 5

ЗАТВЕРДЖЕНО

Рішенням сесії

..... міської/сільської/селищної ради  
«.....» ..... 2018 р. №.....

## ПОЛОЖЕННЯ

**про моніторинговий комітет з реалізації стратегії розвитку .....  
громади на період до ..... року**

Положення розроблено відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та діючих в Україні нормативно-правових актів. Положення визначає основні критерії роботи моніторингового комітету з реалізації стратегії розвитку ..... громади на період до ..... року та операційних планів реалізації стратегії розвитку ..... громади на .....-..... роки.

**1. Загальні положення.**

- 1.1. Мета моніторингу полягає в постійній підтримці актуальності стратегії розвитку ..... громади до ..... року та операційних планів реалізації стратегії сталого розвитку ..... громади на .....-..... роки (далі – стратегія розвитку).
- 1.2. Моніторинговий комітет з реалізації стратегії сталого розвитку ..... громади до ..... року та оперативних планів реалізації стратегії сталого розвитку ..... громади на .....-..... роки (далі «моніторинговий комітет») є інструментом стеження за процесом реалізації та впровадження програм розвитку громади, виявлення відхилень між плановими та поточними показниками виконання. Моніторинговий комітет зосереджує увагу на існуючих та потенційних проблемах, пов'язаних з реалізацією стратегії розвитку, а також розробляє заходи щодо виправлення ситуації.

**2. Порядок формування складу моніторингового комітету.**

- 2.1. Моніторинговий комітет формується з керівників управлінь та відділів міської/селищної/сільської ради, її депутатського корпусу, комунальних установ, представників бізнесу та громадськості. До складу моніторингового комітету входить ..... особи.

**3. Порядок роботи моніторингового комітету.**

- 3.1. Моніторинговий комітет очолює головуєчий в особі голови громади. Голова організовує роботу, скликає засідання. У разі відсутності головуючого його функції виконує перший заступник голови міської/селищної/сільської ради. Підготовку матеріалів та обґрунтованої аналітичної інформації здійснює відділ економічного розвитку виконавчого комітету міської/селищної/сільської ради.
- 3.2. Моніторинговий комітет здійснює:
  - забезпечення ефективного та раціонального використання фінансових, матеріальних, інтелектуальних, трудових, природних та інших ресурсів громади;
  - оцінку відповідності існуючих програм розвитку галузей економіки району/області пріоритетним напрямкам розвитку територіальної громади, що визначені стратегією розвитку;
  - удосконалення програм розвитку громади в процесі їх реалізації;
  - затвердження базового переліку показників виконання програм розвитку для оцінки їх результативності;
  - координацію взаємодії його членів моніторингового комітету;
  - виявлення факторів, що впливають на невиконання запланованих показників результативності програм розвитку.
  - своєчасне виявлення відхилень та оперативну корекцію показників реалізації програм розвитку;
  - інформування громадськості про результати оцінки реалізації стратегії розвитку.

### 3.3. Відділ економічного розвитку здійснює:

- організацію чергових та позачергових засідань моніторингового комітету;
- інформаційне та матеріально-технічне забезпечення проведення засідань моніторингового комітету;
- збір облікових, статистичних та інших даних, необхідних для здійснення моніторингу, надання адекватної оцінки результативності програм;
- надання наступної інформації, що базується на даних квартальних звітів управлінь та відділів:
  - стан реалізації програм;
  - порівняння поточних та планових показників ;
  - своєчасність виконання програм;
  - фактори, які впливають на процес реалізації програм;
  - шляхи вирішення проблем, можливості внесення змін у програми;
  - результативність стратегії в цілому.
- висвітлює хід реалізації стратегії в місцевих ЗМІ та на офіційному сайті ради.

### 3.4. Управління та відділи виконавчого комітету надають квартальні звіти, які повинні містити інформацію:

- причини виконання/не виконання завдань стратегії розвитку;
- пропозиції щодо внесення змін у програми розвитку відповідно до операційних планів реалізації стратегії розвитку.
- джерела фінансування та потреби у бюджетному фінансуванні;
- пропозиції щодо вдосконалення діючої системи моніторингу.

## 4. Компетенція моніторингового комітету.

### 4.1. За результатами проведеного дослідження та оцінки реалізації програм розвитку моніторинговий комітет на засіданнях колеги надає інформацію та узгоджує наступні питання:

- продовження, припинення або призупинення реалізації тих чи інших програм розвитку;
- корекція окремих завдань програм розвитку;
- удосконалення процесу реалізації програм розвитку;
- пропозиції щодо збільшення або зменшення витрат на програми розвитку.

## 5. Періодичність проведення засідань моніторингового комітету, складання звітів.

5.1. Планові засідання проводяться один раз на півроку за попередньо погодженою датою.

5.2. Позачергове засідання проводиться при необхідності прийняття оперативних рішень щодо реалізації стратегії розвитку.

5.3. Засідання вважається правомірним, якщо на ньому присутні не менше 2/3 від числа членів моніторингового комітету.

5.4. На засіданні ведеться протокол. Ведення протоколів здійснює секретар, який призначається головою моніторингового комітету. Протокол засідання підписується головою, а при його відсутності – першим заступником голови.

5.5. Керівники органів управління та відділів виконавчого комітету громади надають квартальний звіт про хід виконання стратегії розвитку в електронному та друкованому вигляді.

5.6. Керівники управлінь та відділів виконавчого комітету громади несуть відповідальність за достовірність, повноту та своєчасність надходження звітів.

Практичний посібник

Марина Бриль  
Олександр Врублевський  
Ольга Данчева  
Айдер Сейтосманов  
Ельведін Чубаров

**УСПІШНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА:  
БУДУЄМО РАЗОМ**

Редактор Віктор Одиниця  
Коректор Світлана Лукач  
Комп'ютерна верстка, оригінал-макет Олексій Мартинов  
Дизайн обкладинки Ірина Королюк

Автори дякують за допомогу у підготовці цього посібника робочій групі фахівців DESPRO у складі:  
Віктора Одиниці, Олега Баклажова, Тетяни Сірик,  
Анастасії Бондаренко, Анастасії Голотенко, Олексія Койнова, Любові Антоненко.

Підписано до друку 21.09.2018. Формат 84x108<sup>1/16</sup>.  
Ум. друк. арк. 13,44. Друк офсетний.  
Тираж 1000 пр. Зам. № 05/10.

Видавничий будинок «Фактор»,  
вул. Сумська, 106а, м. Харків, 61002.  
Тел. (057) 76-500-76.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
від 14.09.2001 р., серія ДК № 597.

Віддруковано у друкарні  
ТОВ «Діса Плюс»,  
Салтівське шосе, 154, м. Харків, 61029.  
Тел. (057) 768-03-15.





