

Ніколи не долучайся до змін! Бо це затягує!



БЕРЕЖНО,



УТ



АРЯЧЕ

(або Абетка простих пояснень про складні речі)

## Автори тексту:

Алла Кудінець  
Альона Гнатюк  
Анастасія Прохорова  
Анна Андрієшина  
Анна Платова  
Віра Козіна  
Ганна Шляхова  
Жанна Назаровська  
Іван Штиглян  
Ілля Осадчук  
Ірина Ганжа  
Ірина Омельченко  
Ксенія Павленко  
Леся Федченко  
Марина Строценко  
Марина Царапаєва

Михайло Кожушний  
Наталія Мантула  
Наталія Петручек  
Наталія Шафорост  
Олег Слюсар  
Олександр Вітвіцький  
Олеся Дроботенко  
Олеся Сушко  
Ольга Янчук  
Павло Смиц  
Роман Шевчун  
Сергій Засімчук  
Тетяна Барановська  
Тетяна Гоцулак  
Тетяна Куюмчева  
Тетяна Сотнікова

Учасники Школи місцевого самоврядування-2018  
Швейцарсько-українського проекту  
«Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO

## Координатори публікації:

Марина Бриль

## Верстка і дизайн обкладинки:

Ірина Королук

## Ілюстратор:

Валентина Погрібна

## Менеджери з виробництва:

Галина Осадча, Олексій Койнов



ШКОЛА МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ  
DESPRO

Швейцарсько-український проєкт  
**DESPRO**  
Підтримка децентралізації в Україні



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Швейцарська Конфедерація

**skat** Swiss Resource Centre and  
Consultancies for Development

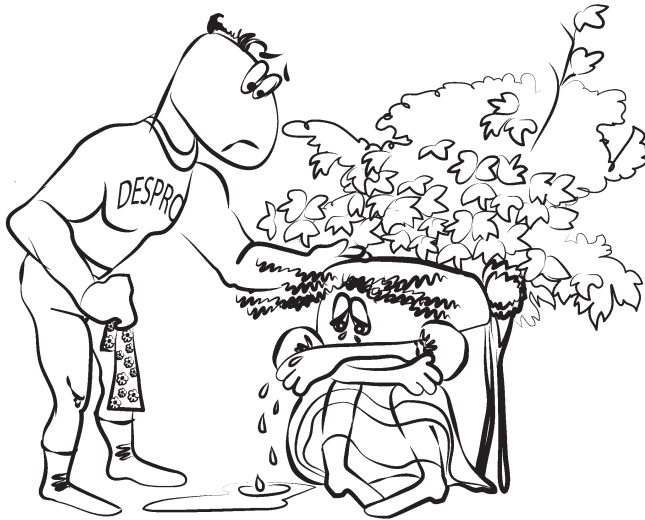
**О** БЕРЕЖНО,  
**Т** УТ  
**Г** АРЯЧЕ

Замість епіграфа:



- Усе життя я відчував дивне безпідставне відчуття, що у світі щось відбувається, щось велике і навіть зловісне, а від мене це тримають у таємниці.
- Абсолютно нормальна параноя. А в кого її немає?

*Дуглас Адамс. Автостопом по Галактиці*



- Привіт! Ти хто?
- Ну, припустимо, Дюдюка...
- А що ти тут робиш?
- Зрозуміло що: сиджу, боюся!
- І чого ж ти боїшся?
- Тут у нашій громаді відбувається щось дивне! Якись люди бігають, щось роблять, кажуть, що хочуть об'єднуватись із сусідами! Про якесь місцеве самоврядування говорять!
- Слухай, мені завжди здавалося, якщо люди про щось домовляються та свідомо об'єднуються, щоб зробити щось разом, це добре!
- Не знаю! Я люблю, щоб усе було тихо! Щоб нічого не рухалося та не змінювалося!
- Чому?
- Бо... Бо... Бо як би чого не вийшло, ось чому! Бо якщо нічого не робити, то й нічого поганого не трапиться!
- Але ж якщо не робити геть нічого, то й доброго нічого не буде!
- Ну то й нехай! Зате і поганого не трапиться!

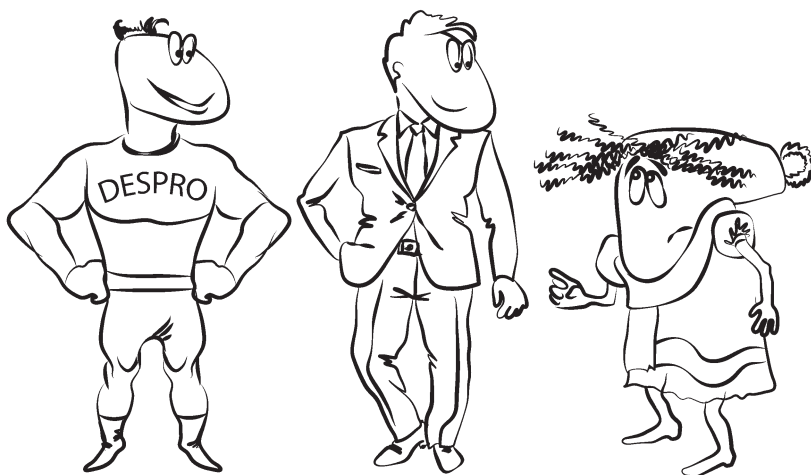
- Знаєш, Дюдюко, а тут я з тобою не погоджуюсь! Бо хіба це добре, якщо нічого доброго не відбувається? От, наприклад, я дуже люблю співати, але донедавна майже ніхто про це не знав, бо я дуже соромився. І якби моя сестра побоялася заспівати на шкільному радіо привітання на мій день народження та викликати мене на співочу битву...
- Як взагалі вона додумалася до такого жаху – йти на шкільне радіо, на посміховисько усім добрим людям?
- О, їй було дуже страшно спочатку. Бо це ж треба було йти до старшокласників, домовлятися... Такого раніше ніхто не робив. Тож необхідно усіх переконати, що так можна, і що це доцільно, і що це на часі... А потім вона дуже боялася, що схибить, вхопить фальшиву ноту... І від хвилювання на початку вона не те що схибила – такого півня голосом дала, ти б чула! Ми тепер як згадуємо, я регочу – аж падаю!
- От бачиш! Мабуть, усі також сміялися з неї і дражнилися?
- От і ні! Вийшло так круто! Мене весь день усі вітали і посміхалися! Наприкінці занять ми з друзями вийшли на шкільний двір і почали співати разом, бо нам було так весело та фаново, що ми вже не могли стримуватись! Ми вибігли на вулицю, де сонце, небо і вітер! Бо тільки тут ми могли співати! Та що там співати: ми горлопанили на весь двір, як скажені, усі вітальні пісні, які тільки могли пригадати!
- Ой, лишенько! Вас, мабуть, викликали до директора та покарали?!
- Навпаки! У дворі сталося щось неймовірне! Нашу пісню підхопили усі, хто тут був. Хто не вмів співати, той танцював! Ті, хто ще залишалися у класах, навіть вікна відчиняли, щоб долучитися до нашого співу! Такий ось святковий співочий флеш-моб вийшов! Цей спогад буде зі мною усе життя! Він приємний, як тепла ковдра – може зігріти у будь-яку неgodу. Я тепер співаю у шкільному хорі, ми з хлопцями створили гурт «Смилівці» і виступаємо вже навіть у обласному центрі на заходах!
- То ти тепер вихваляєшся, замість того, щоб мене втішати? Я ж тут сиджу, боюся з усіх сил!
- Вибач, я не хвалюся, а просто пояснюю тобі свої думки. Мені здається, якщо ти й далі сидітимеш під оцим кущем та боїтимешся усього на світі, то це буде дуже сумно і нецікаво! Давай краще підемо до людей та порозпитуємо про оте саме об'єднання! І якщо це дійсно так страшно, ти завжди зможеш повернутися під свій куц!

- Та Десприку! В кого ж ми запитаємо? Хто нам правду розкаже? Ні, я боюся!
- А я знаю, в кого запитати! Давай звернемося до старших друзів моєї сестри, молодих фахівців з тих громад, які вже об'єдналися. Вони точно знають, що воно за звір, те твоє «об'єднання»!
- Ой, мамочки, воно ще й звір якийсь...



# Територіальна громада та місцеве самоврядування

---



– А скажіть, це тут відбувається якесь об'єднання?



Так, сьогодні будемо проводити публічне обговорення питання про об'єднання нашої територіальної громади та ще двох сусідніх у одну!



Якісь складні слова. Що таке «територіальна громада»?



Це дуже просто! **Територіальною громадою** в Україні закон називає людей, які проживають спільно на певній території – у селі, селищі, місті чи одразу у кількох населених пунктах.



То моя бабуся Микися з села на Поліссі є однією територіальною громадою із двоюрідним дядьком із Києва?



Ні. Села, селища та міста, які складають одну територіальну громаду, знаходяться поряд, і їх об'єднує спільний адміністративний центр – місце, де розташована у першу чергу місцева рада.



Навіщо таке зроблено, і хто нас поділив на громади?



Це зроблено для того, щоб люди, які проживають у кожній конкретній громаді, могли самостійно вирішувати питання, що стосуються їхнього життя. Це називається **місцеве самоврядування**. За сотні років розвитку людської цивілізації досвід показав, що ніхто, крім місцевих жителів, не знає, як краще їм вирішувати питання місцевого значення. От, як ви думаєте, кому видніше, нам з вами, чи твоєму, Дюдюко, дядьку з Києва, де у нашому селі зробити дитячий майданчик – біля клубу чи позаду бібліотеки??



Тю, та звісно ж нам з вами! Мій дядько вже років п'ять до нас не приїздив – ми до нього їздимо! Та й приїде він, і що – почне нам розказувати, де дитячий майданчик у нашому селищі розташовувати? Як же він може вирішити, що для нас зручніше?



Так, він не може цього знати краще, ніж ми з вами! Саме тому у демократичних країнах місцеві жителі, що складають територіальну громаду, самі вирішують питання, які стосуються виключно їхнього життя. Такі питання на мові закону називаються **питаннями місцевого значення**.



А якщо ми все ж помилимося і розташуємо майданчик не у кращому місці? Може, все ж дядьку з Києва видніше? І за помилку будемо тоді відповідати не ми, а він!



Саме тому закон визначає **місцеве самоврядування** не тільки як право самим вирішувати питання місцевого значення, а й як нашу з вами спроможність, тобто здатність усе це робити. При цьому мова йде не тільки про те, чи здатні ми обрати

краще місце для майданчика, а й чи ми спроможні це зробити самостійно, чи достатньо у нас, наприклад, грошей. Бо, погодьтеся, якби гроші на цей майданчик давав твій дядько з Києва, то він би тоді міг і вказати нам, де краще майданчик робити, і як він має виглядати. А у даному випадку, прийнявши відповідне рішення, ми з вами будемо відповідати за його наслідки для усіх, хто проживає чи приїздить у гості до нашої громади.



Ой, то тоді краще, хай вже дядько з Києва! Нащо те місцеве самоврядування, якщо то така страшна відповідальність!



Що ж, у світі є країни, де місцеве самоврядування слабке або майже не існує. Там за місцевих жителів усе вирішують «дядьки» чи навіть один «дядько» зі столиці. Та уявіть собі, що вас ніхто не питає, де і який майданчик для ігор ви хочете, і ви тому скорилися. Завтра «столичний дядько» не питає у нас взагалі, чи треба нам кошти на ремонт дороги чи покрівлю у школі поміняти. Ми йому кажемо, що треба, що вже зовсім біда. А в нього настрій не той, чи просто не додивився. Бо громад у нас купа, а дядько один!



Але ж помилки – це страшно!



Так, ми можемо помилятися. Та помилившись один раз, ми навчимося не робити таких помилок у майбутньому. Саме цим і відрізняються цивілізовані країни від менш розвинутих: люди у таких країнах мають повагу одне до одного та не вважають себе дурними чи слабкими настільки, щоб не бути здатними вирішити проблеми у власному дворі чи вулиці.



А чому так не всюди? Повага – це ж добре! Кожний хоче, щоб його поважали!



Бо коли в тебе є повага, і ти готовий брати відповідальність за своє життя, тебе тяжко скорити: в тебе є власна думка, гідність та сміливість відстоювати їх. Тоді з тобою треба рахуватися,

дослухатися до твоєї думки. А якщо ти слабкий та сам вважаєш себе не вартим того, щоб з тобою рахувалися, тобі просто кажуть, що робити, і ніхто не питає, чи подобається це тобі. Тоді один чи кілька «дядьків» керують усією державою. Наша країна дуже тяжко виборола право на своє місцеве самоврядування! Та не треба забувати, що завжди на світі є люди, які хочуть усім керувати та вказувати, як краще робити! Тож якщо ти говориш, я дурний чи слабкий, чи не здатний це вирішити, твоє право підхопить хтось інший. І не встигнеш отямитись, як у тебе більше ніхто нічого й не запитає!



О, тоді ми краще самі вирішимо, де нам майданчик будувати!



Але до чого тут об'єднання? Ти не відповів на наше запитання! Мабуть, щось приховуєш?! Я так і знала, що тут щось зле! От питають тебе прямо, а ти починаєш витребеньки якісь розказувати!



Я усе вам розкажу разом з колегами. Але ж погодьтеся, що для того, аби навчитися читати, треба, щонайменше, знати абетку. Для того, щоб зрозуміти, що таке **добровільне об'єднання територіальних громад**, для чого та як воно відбувається, вам треба знати багато інших базових понять про місцеве самоврядування.



Тобто, об'єднання територіальних громад – це про місцеве самоврядування?



Так, це про наші територіальні громади, а де громади – там завжди про місцеве самоврядування.



Давай повернемося до нашого питання. Отже, територіальна громада – це ми, мешканці сіл, селищ та міст, яких об'єднує «адміністративний центр», тобто місце, де розташована місцева рада.



Нащо нам взагалі та рада? Якщо ми такі розумні та самодостатні, можемо обійтися й без ради!



Так, вирішуючи деякі питання, громада не просто може обійтися без ради чи інших органів місцевого самоврядування, а й самостійно визначити, що їй треба робити. Але у повсякденному житті громади це не так просто. По-перше, тому, що потрібно розв'язувати проблеми щодня, а у цей час мешканці громади зайняті власними справами і їх не зібрати разом для вирішення питання. По-друге, щоб правильно вирішувати певні питання треба мати спеціальні знання – про гроші, про майно, про землю тощо. Саме тому головним законом у системі цивільного законодавства – Цивільним кодексом України – передбачено, що у повсякденних стосунках з іншими від імені громади діє рада або інший орган місцевого самоврядування. Це, наприклад, може бути виконком. Давайте, я вам коротко розкажу, яким чином побудована система місцевого самоврядування, з чого вона складається та як діє.

Законом визначено, що система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту (у об'єднаних територіальних громадах);
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

# Сільська, селищна та міська рада, депутати, виконавчі органи ради

---



Про територіальні громади ви вже знаєте. Додам лише, що закон дозволяє громадам самостійно домовлятися між собою та об'єднуватися. Оскільки жителі громад самі, без примусу держави чи її чиновників, можуть приймати рішення, чи треба їм об'єднуватися, цей процес називається «добровільним», тобто з власної волі. Але про це ми поговоримо трохи пізніше, коли розберемося із тим, з яких же частинок складається місцеве самоврядування.



Отже, наступна «цеглинка» будівлі місцевого самоврядування після територіальної громади – **це сільська, селищна або міська рада**. Рада – це у першу чергу депутати, тобто дорослі мешканці нашої ж громади, яких ми обираємо, щоб вони знаходили час постійно збиратися та

вирішувати питання від нашого імені. Ці люди живуть поряд з нами у нашому селі, селищі чи місті, ми їх знаємо та можемо завжди підійти та запитати, а що ж ти, любий сусіде, вирішуєш від мого імені. Депутати місцевої ради живуть та працюють поряд з нами, а тому нам простіше їх контролювати, аніж «дядьку з Києва». Наприклад, якщо наш місцевий депутат вирішить, що дитячий майданчик краще побудувати біля бібліотеки, а не біля клубу, тільки тому, що бібліотека ближче до його дому і його дітям так зручніше, і у нас, і у інших депутатів ради виникнуть питання до нього...

І от із таких людей, депутатів, яким ми доручили постійно збиратися та говорити від нашого імені про питання місцевого значення, складається рада. Рада, сформована з депутатів, представляє нас, а тому називається представницьким органом. Скільки у раді депутатів, вирішує закон, і ця цифра залежить від того, наскільки великою є громада. Для найменшої з громад передбачено, що її рада складається з 12 депутатів – це для громад, де живе не більше 1000 мешканців. А найбільша кількість депутатів – 120, передбачена для тих рад, де проживає понад 2 мільйони виборців. Депутатів рад обирають один раз на 5 років. Якщо депутат працював погано – не ходив у раду, щоб вирішувати наші проблеми, чи вирішував ці питання нечесно – у наступний раз за нього не будуть голосувати.

## Права, обов'язки та повноваження депутатів місцевої ради також визначені законом:

*Відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради (сільської, селищної, міської, районної, обласної) – є представником інтересів територіальної громади та виборців свого виборчого округу, які він зобов'язаний висловлювати і захищати, а отже, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування шляхом реалізації своїх повноважень.*

*Коли депутат бере участь у засіданнях ради, він має фіксувати інформацію про роботу місцевої ради і її органів та не рідше одного разу на півріччя інформувати своїх виборців щодо виконаної роботи місцевої ради та планів на майбутнє. Крім того, чинним законодавством передбачено обов'язок депутатів місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, звітувати про свою роботу перед виборцями свого виборчого округу. Під час проведення інформування депутат вивчає громадську думку, потреби громади та в подальшому намагається допомогти у вирішенні тієї чи іншої проблеми. Також кожен депутат має оприлюднити дні, години та місце прийому громадян і не рідше одного разу на місяць проводити прийом виборців.*

*Депутат зобов'язаний представляти і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини - виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.*

*Депутат місцевої ради зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні депутат місцевої ради повідомляє про це.*

*Бути депутатом – почесно. Тому за свою роботу у раді депутати не отримують грошової чи іншої винагороди. Отримання винагороди депутатами за виконання своїх депутатських обов'язків заборонено законом.*



Добре, ми доручили депутатам постійно збиратися та вирішувати оці наші «питання місцевого значення». Але ж ти кажеш, що треба мати ще й спеціальні знання. А депутати – це ж звичайні люди: вчителі, лікарі, фермери, пенсіонери. Звідки у них такі «спеціальні» знання?



Саме тому рада – це не лише представницький орган. Частина людей у місцевій раді працює на постійній основі – це такі ж, як я, фахівці з різних питань. Ми маємо спеціальну освіту та виконуємо завдання згідно зі своєю спеціалізацією. Наше завдання – правильно готувати усі документи та пояснення настільки доступно, щоб не лише депутати, а й усі мешканці громади могли зрозуміти, як саме вирішуються питання місцевого значення. Завдання депутатів ради – розглядати найважливіші питання публічно, обговорюючи між собою всі деталі. Щоб вирішити, де саме розташувати у громаді дитячий майданчик, спеціальні знання не потрібні: треба просто знати громаду та розуміти, де такий майданчик буде більш зручним для більшості мешканців. Але для того, щоб прийняти правильне рішення, треба мати відповідну інформацію. Для майданчика – дані про те, скільки дітей живе ближче до бібліотеки, а скільки – до клубу. Чи ведуть до цих місць доріжки, якими можуть проїхати мами з колисками, чи такі доріжки треба будувати. А якщо треба будувати, то скільки це буде коштувати і звідки наша громада візьме кошти. Для підготовки відповідей на усі ці питання, ба, більше того, щоб поставити перед депутатами правильні питання, які важливо обговорити, й працюємо у раді ми – фахівці. Ми також відповідаємо за те, щоб рішення, прийняті депутатами, були виконані. Бо вони проголосували й пішли у своїх справах, а хтось має відповідати, щоб прийняті рішення вчасно виконувались. Тому наступною сходинкою у системі місцевого самоврядування є **виконавчі органи рад** – це такі підрозділи, що складаються з фахівців із спеціальних питань: освіти, землі, медицини. Виконавчі органи рад працюють постійно. Люди, які працюють у виконавчих органах ради, дають присягу служити громаді, і вони несуть велику відповідальність за виконання своєї роботи.



Таким чином, ми досягаємо **балансу**. З одного боку в нас є рада – як представницький орган. Цей орган, як і територіальну громаду, складають депутати, яких обирають мешканці громади. Ці люди користуються великою повагою, тому, обираючи їх, ми доручаємо їм говорити від нашого імені. І хоча депутати не мають спеціальних знань чи навичок, вони знають нашу громаду і наші потреби. Депутати збираються час від часу, щоб вирішувати найбільш важливі питання місцевого значення.

З іншого боку – виконавчі органи. Вони складаються зі спеціально навчених фахівців, які мають знання та навички з різних галузей. Ці фахівці, на відміну від депутатів, працюють постійно, щоб забезпечувати виконання наших поточних потреб. Водночас, виконавчі органи та їхні фахівці обмежені у своїх діях, вони не можуть приймати рішення з найбільш важливих для громади питань, це можуть робити тільки депутати. Такий розподіл зроблений у всьому світі, де є місцеве самоврядування, для того, щоб ні в кого не виникало спокуси відчувати себе головнішим від інших та почати вирішувати питання місцевого значення не так, як краще для громади, а як заманеться.

Так, наприклад, фахівці ради не можуть вирішувати питання про те, щоб комусь віддати чи продати комунальне майно: меблі, будівлі чи землі громади.

# Земля територіальних громад

---

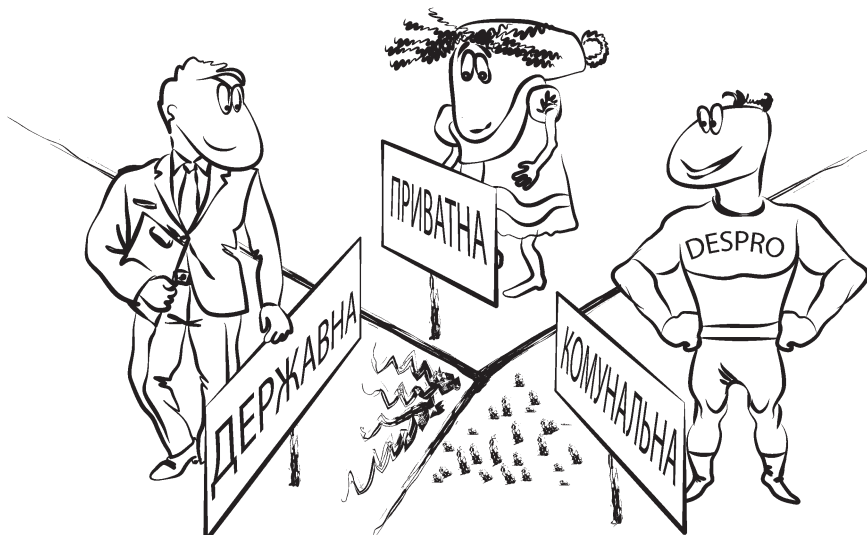


Землі? Мій дідусь каже, що для українця ціннішого, ніж його рідна земля, немає нічого! А виходить, ми самі вирішуємо питання, кому належатиме земля?



Землі України знаходяться у власності держави, територіальних громад та у приватній власності. **Приватна власність** – це коли право на власність віддане окремій людині чи приватній компанії. **Державною власністю**, як ви розумієте, ми не розпоряджаємося, це роблять спеціальні державні органи. Але законом визначено, що усі землі у межах населених пунктів, які не належать державі чи приватним особам, є у власності відповідних громад. І ось долю цієї землі вирішують ради, які ми обираємо.

**Комунальна власність на землю** означає належність останньої на праві власності територіальним громадам (мешканцям об'єднаної територіальної громади). Таким чином, землі комунальної власності в загальному вигляді визначаються шляхом їх виключення зі складу земельних ресурсів державної власності та відмежування від земельних ділянок приватної власності (власність Вашого односельця, сусіда чи «чужого дядька»).



Саме громада вирішує, чи можна передати ці землі державі, чи у приватну власність. Втім, для цілої низки земель передбачено, що їх у приватну власність передавати не можна. Це, зокрема, землі:

- землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);
- землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;
- землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу цінність (скажімо, для культури, здоров'я тощо);
- окремі землі лісового та водного фондів.



Але ж якщо земля належить нашій громаді, то ми повинні мати певні привілеї щодо цієї землі?



Так, але не зовсім. Якщо ти проживаєш у громаді та користуєшся певною землею для обслуговування свого будинку, який було побудовано чи придбано на законних підставах, рада зобов'язана створити умови для того,

щоб ти міг оформити цю земельну ділянку у приватну власність. Хоч ти можеш не оформлювати право власності, а просто продовжувати користуватися землею. Тобто, тут тебе ніхто не може змусити, що обирати. У цей же час будь-який громадянин України має право на отримання землі у власність безоплатно. І якщо це буде земля громади, то рада громади вирішуватиме, чи можна громадянину передати таку землю.



Отже, кожний українець має право на безоплатну передачу йому земельних ділянок із земель комунальної власності?



Так, має право. Але щоб земля дісталася усім, законом визначено максимальні розміри земельних ділянок, які громадянин може отримати від громади безоплатно:

- для ведення фермерського господарства - в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство;
- для ведення особистого селянського господарства - не більше 2,0 гектара;
- для ведення садівництва - не більше 0,12 гектара;
- для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах - не більше 0,25 гектара, в селищах - не більше 0,15 гектара, в містах - не більше 0,10 гектара;
- для індивідуального дачного будівництва - не більше 0,10 гектара;

для будівництва індивідуальних гаражів - не більше 0,01 гектара.



Як же можна отримати цю землю?



Громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, звертаються до ради. Це називається «подати клопотання». У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки (тобто для чого ця земля потрібна) та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства).

Попередньо таке клопотання розглядатиме не рада, а виконком. Бо тут потрібні спеціальні знання, а отже проекти рішень мають готувати фахівці із земельних питань. А вже рішення про передачу землі у приватну власність прийматиме рада. От тобі й приклад балансу!

# Сільський, селищний та міський голова, органи самоорганізації населення

---

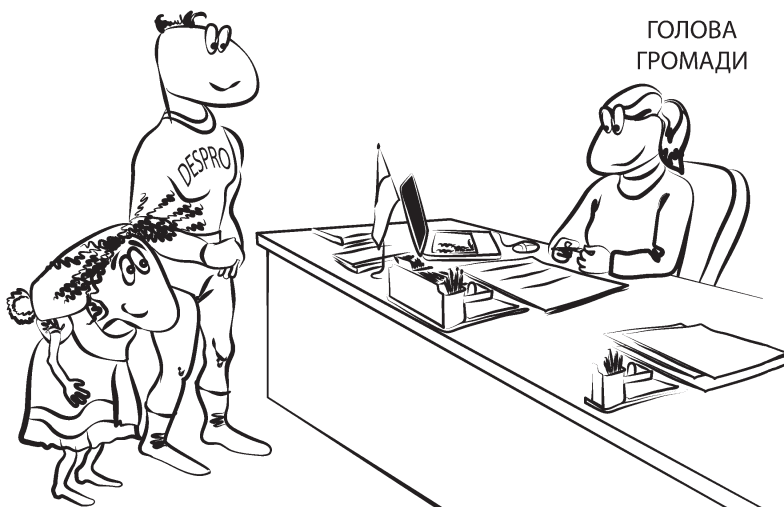


Така велика купа народу, така шалена купа питань! Як же усе це зорганізувати між собою?



О, це гарне питання! Саме для координації роботи ради, як представницького органу, та виконавчих органів ради, як постійно діючих «гвинтиків» великої машини, у великій системі місцевого самоврядування є ще одна «цеглинка» - **сільський, селищний чи міський голова**.

Сільський, селищний або міський голова, далі давайте називати його - **Голова громади**, організовує роботу ради як представницького органу, головує на її засіданнях. В Україні Голова громади очолює виконавчий комітет ради, а також координує діяльність інших виконавчих органів ради, якщо такі створюються. Голову громади також обирають безпосередньо мешканці громади терміном на 5 років, але на відміну від депутатів, Голова громади працює на постійній основі та отримує за свою роботу винагороду.



Голова громади не може бути депутатом будь-якої іншої ради, не може поєднувати свою діяльність з іншою посадою, займатися іншою оплачуваною діяльністю (крім деяких практик, якими він може займатися у позаробочий час). Поки людина працює головою громади, вона не може бути підприємцем. Ці обмеження введені законом для того, щоб Голова громади зосередився виключно на виконанні своїх повноважень у інтересах ради та не мав спокуси використовувати свою чималу владу в особистих корисливих інтересах.

Голова громади має величезну купу повноважень. Наприклад, він:

- є розпорядником бюджету громади, використовує кошти лише за призначенням, визначеним радою;
- представляє громаду та раду як у державних відносинах, так і за межами країни;
- укладає від імені громади, ради та її виконавчого комітету різні договори.

Також не варто забувати, що Голова, насамперед, є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед своєю громадою, тобто перед тими людьми, які за нього голосували, а якщо і не голосували, то проживають на відповідній території. І це накладає на нього відповідальність піклуватися про добробут і захищеність людей, відстоювати їхні права та інтереси.

Якщо усе це скласти до купи, то Голова громади – це посадовець, який має належні умови для здійснення своїх немалих повноважень (кабінет, гроші, транспорт, заступників, помічників та виконавців), титульне становище, право на ініціативу (скликання засідань ради, її виконавчого комітету та інших органів, внесення на розгляд проектів рішень, головування на засіданнях тощо) та розпорядчі вказівки (прийняття на роботу, звільнення, переведення, переказ коштів, передача майна тощо). Натомість Голова громади несе величезну відповідальність перед кожним жителем територіальної громади і зобов'язаний докладати усіх зусиль, щоб громада процвітала.

Зрозуміли, хто такий Голова громади?



Так!



І яким, на вашу думку, має бути Голова громади?



У нього багато обов'язків та відповідальності. Але й багато усього є – фінанси, влада... тут багато спокус. Але для голови громади уся його влада та ресурси – це не мета, а спосіб розвинути середовище, де він живе. Показник успіху для голови – це розвиток громади. Ідеальний голова – це лідер. Він має чітке бачення, якою б могла би бути громада. Має стратегію: яким чином зробити громаду такою, якою він її бачить. Та Голова громади не може усього цього досягти сам. Він повинен створити або зберегти команду, яка може реалізувати цю стратегію. Голова громади повинен долучати мешканців до прийняття рішень. Такий голова не наказує, що треба зробити, а радиться, консультується із зацікавленими сторонами. Кожен мешканець має розуміти, як він може долучитися, і бути впевненим, що його думку запитують. Ще одне – це готовність слухати і чути, бути доступним.



Ще одним елементом системи місцевого самоврядування є **органи самоорганізації** населення. Це такі утворення, які організовуються за ініціативи людей, що проживають у якійсь конкретній частині територіальної громади: на вулиці, у кварталі. Якщо громада складається з кількох населених пунктів – це може бути окреме село. Органи самоорганізації населення створюються для забезпечення потреб мешканців конкретної частини громади. Наприклад, якщо жителі якоїсь вулиці хочуть мати свій особливий вигляд, який буде вирізняти її серед інших вулиць громади, чи забезпечити ремонт дороги або газопроводу на конкретній вулиці. Якщо мешканці такої частини громади правильно організуються, то рада зареєструє їх як орган самоорганізації. Тоді цим окремим мешканцям зможуть дати навіть частину повноважень і коштів, якими розпоряджається рада.



О, це ж не справедливо! На одній вулиці буде створений такий орган, і в них будуть і додаткові гроші, і додаткова влада! А у інших вулиць цього не буде!



А ти подивись на це по-іншому. Пам'ятаєш, ми на початку нашої зустрічі говорили про те, що місцеве самоврядування – це у першу чергу спроможність, тобто готовність та здатність брати на себе відповідальність. У чому одна з головних переваг місцевого самоврядування – це його збалансованість. Ніколи у місцевому самоврядуванні ти не отримаєш влади, коштів та інших ресурсів, якщо не будеш готовий проявити ініціативу, щоб робити щось для громади та брати відповідальність за свої дії. А тому, на мою думку, у цьому є найбільша справедливість: якщо ти не байдужий і щось робиш для громади, то ти матимеш на це якісь кошти чи інші цінності. А якщо ти сидиш тихенько у кутку – то навіть тобі щось давати? Щоб ти шанці протирати продовжував?



Хм, я про це і не думала раніше!



Я тобі з власного досвіду наведу гарний приклад не менш заразний, ніж застуда. От уяви, на вулиці, де живе твоя тітка Соломійка, створили вуличний комітет. Вони за кошти громади закупили саджанці однакових вишень та висадили їх по 2 штуки біля кожного двору. Навесні вишні одночасно та однаково квітнуть, влітку мешканці вулиці збирають ці вишні та разом влаштовують свято вареників та пригощають усіх запашним джемом! Люди з інших вулиць приходять помилуватися цвітом, пригоститися варениками. А твоя тітка Марія сидить, як сова, одна в хаті на іншій вулиці і на усе це дивиться!



Та в житті вона після такого у хаті не сидітиме! Та вона ночей не спатиме, доки не придумає щось, щоб тітку Соломію переплюнути та зробити свою вулицю ще кращою та ще відомішою! Вона голові громади проходу не дасть, доки він їй не дасть грошей не менше, аніж дав на вулицю, де тітка Соломія живе!



От бачиш! І вже у селі 2 вуличні комітети зі своїми ідеями, дві вулиці, які змагаються, кому бути більш охайною, більш яскравою та більш цікавою! І тіткам твоїм не сумно, і користь для усієї громади!



Ти про усе так цікаво розповідаєш, що виходить, не таке вже твоє місцеве самоврядування й погане!



Ну, місцеве самоврядування не моє, а наше спільне. А от погане воно чи гарне, як бачиш, здебільшого залежить саме від тих людей, які живуть у громаді. Якщо людям байдуже – то й самоврядування буде в них кволе. Якщо люди цікаві та непосидючі, як ви з Десприком, то й сумувати не доведеться!



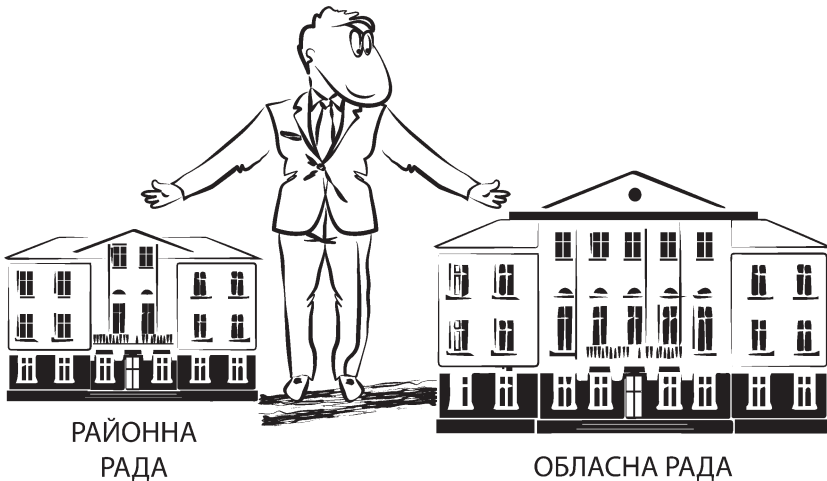
Скажи, а як же бути, коли треба домовитись із сусіднім селом, яке не входить до нашої громади? От, наприклад, я хочу вчитися грати на гітарі, а музична школа є тільки у райцентрі. Тож наша сільська рада як може змусити їх взяти мене вчитися?

# Районна та обласна рада

---



Коли і в тебе, і в жителя іншої громади є спільні інтереси та спільні потреби, і ці потреби можуть бути краще задоволені не на рівні держави, а там, де ти живеш чи працюєш, то це має бути вирішено найближче до тебе – тобто у райцентрі чи у місті, яке є обласним центром. Бо і тобі, і жителю сусідньої громади так зручніше. Для вирішення та задоволення спільних потреб мешканців територіальних громад одного району утворюються **районні ради**. На рівні області це, відповідно, **обласні ради**. Вони також складаються з депутатів, яких обирають дорослі, що живуть на території цього району чи області, та фахівців, які працюють у раді на постійній основі.



Втім, сьогодні такі ради виконують не лише свої завдання. Якщо сільська чи селищна рада дуже маленька, вона може попросити районну чи обласну раду виконувати частину її повноважень замість себе...



О, та хіба ж це правильно, коли ти погоджуєшся виконувати якісь функції і обіцяєш людям, що ти їх виконаєш, а потім кажеш: «Я не можу, нехай інший виконує?»



Так, це не зовсім правильно, бо говорить про те, що у одних громадах місцеве самоврядування сильне, а у інших таке, що нічого не вирішує. Тобто одні мешканці громад щось можуть, а інші ніби й трохи обмежені у своїх правах. Але поки що в нас досі подекуди відбувається таке, бо історично воно так склалося. Та час не стоїть на місці, і світ, а разом з ним і наша країна, розвиваються. Давайте я вам розкажу трішки історії про сучасні зміни не лише у нашій державі, а й у Європі.

# Чому почалася реформа?

---



**Реформа** – це коли ти щось змінюєш.



О, то коли моїй сестрі лікарі сказали сісти на дієту і терміново схуднути, то це – реформа?



Можна й так сказати, адже для того, щоб схуднути, твоя сестра змінила порядок харчування, посилила фізичні навантаження, виконувала інші вказівки лікарів. Та, зазвичай, слово «реформа» використовують як назву для подій, що мають значення для великої кількості людей, таких, які зачіпають цілий регіон, державу чи навіть кілька країн одразу. Як ви думаєте, чому починаються реформи?



Ну, якщо брати за приклад «реформу» моєї сестри, то вона її починає тому, що зайва вага їй заважає з медичних причин!



Так, будь-які зміни починаються тому, що ми хочемо змінити щось на краще, бо існуючий стан нас не задовольняє. Так само і реформа, яка призвела до масового добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, почалася з того, що існуючий стан речей вже не відповідав рівню розвитку нашої держави та шляху, яким ми вирішили розвиватися. А найголовніше, - це не подобалося людям, які проживали у малих громадах зі слабким самоврядуванням. У певний момент вони вирішили, що готові брати більше відповідальності за своє життя, а для цього їм потрібно більше можливостей щось вирішувати самостійно.

Зміни способу життя відбуваються протягом усієї історії людства на усій Землі. А якщо змінюється те, як живуть люди на певній території, повинно змінюватись і те, як організується їхнє життя, тобто питання організації суспільних послуг на цій території. Зміни можуть бути різні і виникати як на рівні країни, так і бути зовсім глобальними – такими, що зачіпають цілий світ. Але ти ж не можеш одразу призвичаїтися до чогось геть нового чи почати виконувати щось, зовсім неприродне для тебе, наприклад взяти і з завтрашнього дня ходити догори ногами. Тому, коли навкруги відбуваються якісь серйозні, тобто оті самі «глобальні» зміни, ми маємо потурбуватися, щоб наше життя відповідало цим змінам.



А які це глобальні зміни?



Сьогодні, наприклад, однією з таких змін є розвиток технологій.



А як технології можуть впливати на місцеве самоврядування?



Сутність місцевого самоврядування у тому, щоб зорганізуватися у місці, яке найбільше наближене до місця, де проживають мешканці громади, і допомагати цим людям у їхньому повсякденному житті. Тому до місцевої ради, як правило, звертаються саме за такою допомогою. Наприклад, треба покрівлю поремонтувати, взяти якусь довідку чи оформити право на землю.

Поки технології не були розвинені, уся інформація записувалася на папері. Звісно, прочитати це могли лише там, де папери зберігалися. Тому, якщо тобі треба було щось дізнатися чи ти хотів отримати якусь послугу від держави, доводилося побігати: адже за кожною частинкою інформації треба було звертатися туди, де знаходилися відповідні папери. Усе це займало час, бо папери пересилалися від служби до служби поштою. Також через те, що вся інформація трималася у різних місцях, постійно виникала плутанина.

Тепер є комп'ютери і більшу частину інформації, яка нам потрібна для організації свого життя, ведення справ, навчання чи лікування, можна знайти за кілька хвилин. Для того, щоб не виникало плутанини, ця інформація надійно зберігається у спеціальних базах даних. За кожную базу даних відповідає якийсь орган держави. Це зроблено для того, щоб інформація постійно оновлювалася та відповідала змінам у нашому житті, а також для того, щоб її не можна було пошкодити чи знищити.

Завдяки цим технологіям змінилося й наше життя. Наприклад, ти хочеш посадити город. Для цього тобі потрібна підходяща земля. Ти походиш та знайшов гарні ділянки, де ніяких активних дій ніхто не робить – земля заросла бур'яном і нічого там не робиться. Але тобі треба дізнатись, чи не належить ця земля комусь іншому, хто тут планує щось робити. Ти можеш перевірити необхідну інформацію протягом кількох хвилин у Публічній кадастровій карті. Після того, як ти пересвідчишся, що землю можна використовувати для твоїх цілей, тобі треба буде оформити своє право на таке використання і внести інформацію про твої права до іншої бази даних – Державного земельного кадастру. Тоді усі інші будуть бачити, що це твій город, і твої права на цю землю будуть захищатися законом.

Так само є й інші бази, де міститься інформація про наше майно та права. Це зроблено у першу чергу для нашої зручності та захисту наших прав.

Отже, коли у світі з'явилися комп'ютери та мережі для обміну інформацією, стало потрібно витрачати менше часу, щоб обробляти цю інформацію. А отже, треба й менше людей, які будуть підтримувати ці бази даних. З іншого боку – комп'ютери та комп'ютерні програми коштують дорого, і щоб вони

були зручні та надійні – треба вкладати гроші у розвиток технологій. Тож, у держави з'явилися зразу кілька викликів: вивільнилася певна кількість людей, яких тепер не потрібно було використовувати, бо їх замінив комп'ютер, з іншого боку, потрібно було навчати спеціалістів у галузі комп'ютерних технологій та вкладати кошти у розробку або придбання комп'ютерних програм. Це відбувалося дуже швидко і одразу на всіх територіях розвинених країн, а отже, призвело до серйозних змін, які торкнулися усіх: змінився темп життя, виникла потреба у нових професіях, потрібно було будувати нові заводи для виробництва нових приладів...



От лишенько! Я ж казала, що зміни не потрібні! Тільки клопіт від них! Чому ж ми від них не відмовилися? Сиділи б собі, як раніше: ні людей навчати, ні ваших викликів перемагати!



Іноді зміни відбуваються незалежно від того, хочеш ти цього чи ні. Звісно, ми б могли відгородитися від інших частин світу та сказати: я не хочу змінюватись! Нам би ніхто і не перешкоджав: не хочете, то й не треба. Ми сидимо, інші пішли далі. Уяви: вони використовують комп'ютери, навчаються, подорожують одне до одного, обмінюються досвідом за долі секунди. А ми сидимо, папери перекладаємо і не можемо так само розвиватися, як інші, бо в нас і техніки немає, і фахівців, які б у цьому розбиралися. Чи були б ми цікаві таким сусідам?



Хіба що подивитися, які ми тут цікаві та не схожі на інших сидимо! Це ж як би мені запропонували зараз повернутися у кам'яний вік: глянути як там було – цікаво. А жити? Брррр! Не зручно, страшно і тяжко!



Так, добре це чи погано, але без використання сучасних технологій ми вже не можемо надавати якісні послуги. Це як перегони, де змагаються швидкісні автомобілі, а хтось приїхав на коняці. Кінь, може, й гарний, але з автомобілем у швидкості йому не позмагатись.



Цікаво ти розповідаєш! Я й не думав, що одне так може впливати на інше! А які ще великі зміни у світі впливають на місцеве самоврядування?



О, таких причин багато. І вони однакові для усього світу. Є така штука, називається **урбанізація**. Це означає, що більшість людей переїздить із сільської місцевості жити у міста. А міста стають усе більшими та технологічно розвиненими. Це також пов'язано із розвитком технологій. Адже є купа техніки, щоб обробляти землю, і там, де раніше потрібно було працювати 20-20 людям, тепер може справитися одна людина. Тож люди з сільської місцевості протягом останніх десятиріч переселяються до міста.

У містах, особливо великих, набагато більше усіляких розваг та зручностей, бо там їх вигідніше розміщувати.



Чому це вигідніше? Якщо кінотеатр однакової якості побудувати і у місті, і у селі? Гроші ж ті самі?



Так, на будівництво гроші будуть ті самі. Але ж кінотеатр потім треба утримувати: ремонтувати, освітлювати, завозити попкорн, купувати право на показ фільмів тощо. У великому місті до такого кінотеатру можуть піти тисячі людей за день. Вони сплатять за квиток і кошти за це підуть на утримання кінотеатру та ще й принесуть прибуток. Якщо ж такий кінотеатр побудувати у селі, скільки людей до нього зможуть ходити щодня? Відповідно, грошей такий кінотеатр не принесе. Як же ж тобі його утримувати?



То що ж тоді робити? Виходить, ті, хто у селі, не можуть мати такі ж гарні умови, що й містяни? Це несправедливо!



Так. Тому держава має потурбуватися, щоб у селі також були гарні умови проживання. Можливо, громада не може собі дозволити розважальний центр з величезним кінотеатром, гірками, батутами та численними ігровими автоматами, але, скажімо, у селі мають бути не менш красиві вулиці, гарні

дороги, школи, кваліфіковані вчителі та лікарі. А для того, щоб із села можна було доїхати до міста і подивитися кіно у гарному кінотеатрі, між селами та містами мають бути зручні дороги, а також гарно продумані та зручні і недорогі способи сполучення: маршрутні таксі чи автобуси. Якщо держава про це не подбає, у селі залишиться дуже мало людей і просто нікому буде вирощувати хліб, а у великих містах буде перенаселення. Деякі країни світу не змогли про це вчасно попіклуватися, і вже зіткнулися з такою проблемою. Тобто, це глобальна проблема.

Тепер що стосується нашої країни. Пам'ятаєте, ми згадували, що чим більша за розміром громада, тим більш дорогі за вартістю речі вона може дозволити собі купувати. Як ви думаєте, чому?



Бо там є більші потреби?



Та ні, Десприку! Нам же вже пояснили на прикладі кінотеатру! Тому що кожна людина приносить кошти. Іде в кінотеатр – витрачає. Йде на роботу – заробляє. Тож там, де багато людей – більше коштів.



Правильно, Дюдюко! Які б великі не були потреби, якщо не буде вистачати коштів, то й нічого не купиш. Чим більша громада, тим більше в неї ресурсів. Землі, лісу, людей, які заробляють та витрачають кошти на цій території... Спроможні (тобто достатньо великі) територіальні громади живуть за рахунок власних коштів. Головні їхні надходження – це відрахування з податків усіх працюючих людей та підприємців, що мають бізнес у громаді. Тобто, чим більше підприємств та працюючих людей на відповідній території, тим більше коштів у громади. Також громада отримує кошти з податків, які люди платять за своє нерухоме майно (квартири, будинки, офіси, заводи тощо) та землю.



О, то наші депутати та голова громади тоді більше усіх зацікавлені, щоб громада процвітала! Бо чим багатше живуть люди, чим більше майна вони мають, тим заможнішою є громада?



Так, але у цьому зацікавлені усі мешканці громади. Бо чим більше таких надходжень залишається у містах, тим більше громада може собі дозволити. Але гроші держава віддає громаді не просто так. Це гроші на виконання певних послуг. Тобто держава ніби каже громаді: можеш це робити замість мене – тоді й плату за це отримуй! І якщо громада спроможна, може дозволити собі привабливі умови для життя – до неї поїдуть жити та працювати гарні фахівці. Будуть гарні фахівці – громада ще краще зможе надавати послуги, а отже матиме ще більше повноважень та ресурсів.

А тому в розвинутих багатих країнах усі зацікавлені віддати якомога більшу частину повноважень місцевій громаді, бо ніхто не має більше зиску від розвитку громади, крім тих, хто там живе.

Тож очевидно, щоб громада була заможною, вона не може дозволити собі бути дуже маленькою. Бо які ж надходження, яке ж виробництво чи торгівля, які кінотеатри чи басейни, якщо у селі живе 100 людей, більшість з яких вже не працюють?

На жаль, в нашій країні досить довго зберігалася ситуація, яка дісталася нам з радянських часів, коли ми не мали можливості самі вирішувати, як для нас краще. У нас дуже-дуже багато дрібних громад, і є, навпаки, надзвичайно великі. Дрібні створювались, щоб вони були неспроможні та залежні від держави – такі легше контролювати. Великі створювалися навколо виробництв, які будувалися у радянські часи, та дуже часто були штучно прив'язані виключно до цих виробництв. Це не було обумовлено ані географією, ані економікою.

Починаючи з 1991 року, коли Україна отримала незалежність, чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб. Ці люди переїхали до міст. При цьому, оскільки держава не встигла на це вчасно прореагувати, 348 сіл та селищ перестали існувати, з них виїхали усі люди до останнього мешканця. Це наслідки урбанізації, про які ми з вами вже говорили.

До початку реформи у 2014 році існувало близько 12 тисяч територіальних громад. У половині з них жило менше 3 тисяч людей, а у кожній четвертій громаді – менше тисячі людей.

У найменшій сільській територіальній громаді проживає 74 особи, а у найбільшій – понад 10 тисяч людей.

У нас є великі міські громади із населенням по 30-50 тисяч мешканців кожна, які стоять впритул одна до одної, мають окремі лікарні, клуби тощо, хоча їх можуть обслуговувати більш потужні спільні заклади. При цьому – жодна з цих громад не має землі для розбудови та розвитку, оскільки, нагадаю, вони розташовані фактично поряд.

Є райони, де в усіх громадах живе усього 5 тисяч людей, а є такі, де живе майже 200 тисяч – це у 40 разів більше, ніж у «малих» сусідів! Тобто, в якогось району є кошти створити 40 музичних шкіл, а в когось не вистачає коштів навіть на одну.



От бардак який! Навіть не віриться, що усе це відбувається тут та зараз, у великій, сучасній державі посеред Європи!



Як це не прикро, але так, поки відбувається.

За такого, як ти кажеш «бардаку», не можна створити рівні умови для розвитку усіх громад, і різні місцевості розвиваються неоднаково: десь є дуже потужні, а десь – дуже слабкі. Тобто немає системного підходу, якщо назвати це більш правильно. Але ж якщо у державі чи громаді хтось є дуже слабкий, то навіть кілька сильних поряд не виправлять ситуацію! Це як бігті естафету: усі члени команди мають бути сильними.

Тож зрозуміло, що такі малі громади не мали належних надходжень та можливостей розвиватися. А якщо немає гарних умов для життя, то люди їдуть зі своїх домівок, шукають щастя у інших місцях. Чим менша громада, тим бідніша школа, не можна забезпечити жителів гарними лікарями, і так воно усе потроху завмирає... Крім того, чим менша громада, тим тихіший її голос, бо з тим, хто весь час просить про допомогу і нічого не може зробити сам, менше рахуються.

Звісно, якщо ти нічого не можеш зробити, держава забирає повноваження собі, бо хтось же має турбуватися і про дороги, і про школи, і про лікарні. І тоді повертаємося до того, що наші місцеві питання вирішує «дядько з Києва», а не ми самі.

У 2014 році Уряд країни вирішив, що так далі бути не може та запропонував це змінити. Ці зміни були названі «реформа з децентралізації». Тобто зміни, направлені на те, щоб від центральних органів влади (держави) передати якомога більше повноважень та ресурсів територіальним громадам.

Децентралізація влади та сильне місцеве самоврядування загалом характерні *демократичним країнам західного світу – Європи, США, Канади*. Крім того, що громади за такого підходу отримують більше повноважень, звичайні люди більше залучаються до управління власними справами та ділять із державою відповідальність за свій добробут. І навпаки, місцеве самоврядування відсутнє в Китаї та окремих африканських країнах, більш слабе у Росії, Білорусі.

Також дослідження свідчать, що децентралізовані країни є багатшими, ніж країни, у яких влада зосереджена у центрі держави.

Чимало демократичних країн світу провели схожі реформи у себе, зробивши громади більшими та передавши частину повноважень своїм громадам. Це країни Східної та Центральної Європи, Латинської Америки і навіть Західної Європи. У Європі такі реформи провели Польща, Грузія, Латвія, Словаччина, Чехія, Естонія, Угорщина, Греція, Італія, Португалія, Данія, Ірландія, Фінляндія.



Виходить, для розвитку було потрібно, щоб громади ставали більшими, тоді в них буде достатньо і мешканців, і землі, й інших ресурсів для розвитку?



Не просто більшими, а ще й відповідальними і могли багато чого робити на місці! Щоб не сидіти як зозуленька у чужому гнізді із роззявленим ротом та чекати, щоб хтось у нього щось поклав! То як нашим українським громадам стати такими великими та сильними? Як це робитися?



Всюди по-різному. Але так, весь розвинений світ протягом останніх десятиріч укрупнює свої громади, підсилює місцеве самоврядування. У період з 1950 року, тобто протягом останніх

70 років, у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування скоротилась майже на 40 тисяч.

Десь держава сама вирішує: 10 тисяч дрібних громад нам багато, ми порахували гроші і кажемо, що ефективними будуть 500 великих громад. Вони будуть розташовані ось так, і ось так.

Данія у 2007 році посилила систему місцевого самоврядування шляхом примусового укрупнення територіальних громад. Кількість комун зменшилася з 271 до 98, а їх розмір суттєво збільшився – майже 75% громад мають чисельність населення понад 30 тис., а середня перевищує 50 тис. осіб. У Фінляндії внаслідок реформи кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320, у Латвії з понад 500 самоуправлінь утворено 110, у Польщі наразі близько 2500 територіальних громад.

Десь, як в Україні, пішли іншим шляхом. Держава не робила примусового укрупнення з самого початку та сказала: громади, ось вам час, аби ви могли домовитись між собою, як вам розвиватись. Якщо ви вважаєте, що для розвитку вам треба об'єднатися – ось вам інструменти, як це зробити.

У 2015 році в Україні почав діяти закон, який дозволив громадам самим вирішувати питання, чи хочуть вони об'єднуватись. Для того, щоб підтримати зацікавлені у власному розвитку сміливі та непомідиучі громади, держава вирішила, що об'єднані громади можуть залишати собі більшу частину коштів від податків, а також вони отримують додаткові фінанси на ремонт доріг, розбудову газо- та водопостачальних мереж та інші розвиткові проекти.



А як же громади вирішують, що хочуть об'єднатися?



Ініціатива може виникнути серед депутатів ради, місцевих жителів або у голови громади. Той, в кого виникла така ініціатива, організовує громадські обговорення із мешканцями власної громади, бо для того, щоб пропонувати щось сусідам, треба самим вирішити, чи хочемо ми цього ж.



Ой, а що це за обговорення? Хіба раді тут треба із кимось радитись? Депутати й голова громади ж вирішують усе за нас?



Ні. Є питання, настільки важливі чи суперечливі, що рада перед прийняттям рішення має порадитись з мешканцями громади. Або мешканці громади можуть самі зібратися та вирішити, що питання дуже важливе, тому рада має почути їхню думку додатково.

Це стосується не лише об'єднання, а й багатьох інших питань.

Способи, за допомогою яких люди додатково висловлюють свою думку щодо питань місцевого значення, називаються «інструментами місцевої або безпосередньої демократії». Щоб не було плутанини як ними користуватись, закон встановлює однакові для усіх правила використання таких інструментів та визначає випадки, коли без їх застосування рада не має права приймати рішення.

## Ось описи деяких з цих інструментів:

*Любите завжди бути онлайн? Значить для Вас - електронні петиції.*

*Електронні петиції – це особлива форма звернення, яка є досить зручна та сучасна. Електронні петиції можуть бути адресовані як до Президента України, Верховної ради, так і до органів місцевого самоврядування. Також петиція подається за формою визначеною відповідним органом або через ресурс різних громадських організацій. Наразі розглянемо петицію до органу самоврядування.*

*Суть електронної петиції така: ви маєте класну ідею чи, можливо, протест → створюєте петицію на веб-сайті села → поширюєте інформацію про петицію в соцмережах, розповідаєте про це своїм сусідам, знайомим, щоб заручитися їх підтримкою. Якщо Ваше електронне звернення набрало достатню кількість голосів, про це буде повідомлено на тому ж веб-сайті. А головне – підтриману петицію орган самоврядування зобов'язаний розглянути та прийняти відповідні рішення для вирішення проблеми, яку ви підняли. Вимоги до оформлень та розгляду електронних петицій прописані у Законі України «Про звернення громадян».*

*Хочете, щоб Ваше питання було розглянуте безпосередньо з Вашою участю депутатами на засіданні ради? Ну тоді – **місцева ініціатива**.*

*Місцева ініціатива – це інструмент впливу жителів територіальної громади на вирішення питань місцевого значення через розгляд їх на засіданні місцевої ради. Тобто, члени громади мають право ініціювати*

розгляд будь-якого питання, але лише місцевого значення, на засіданні місцевої ради. Сам процес подання ініціативи визначається відповідним статутом чи положенням органу самоврядування. Розгляд ініціативи обов'язково відбувається на відкритих засіданнях ради за участю авторів ініціативи, а рішення, прийняте за наслідком ініціативи, оприлюднюється так само, як і відмова депутатів підтримати цю ініціативу.

Якщо ж питання дуже важливе, треба проводити **загальні збори громадян**. Таке можливо тільки тоді, коли вдасться зібрати більшу частину людей, що проживають у громаді і мають право голосу. Результати загальних зборів враховуються у прийнятті відповідних необхідних рішень.

У вас є важливі питання, які стосуються великої кількості людей і належать до повноважень вашої влади? Тоді **громадські слухання** – найкращий варіант.

Відповідно до чинного законодавства територіальна громада має ініціювати громадські слухання з будь-яких питань, які хвилюють мешканців і належать до повноважень місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться на громадські слухання, повинні бути розглянуті обов'язково органами місцевого самоврядування.

Рада зобов'язана проводити громадські слухання не рідше 1 разу на рік. Під час слухань обговорюється найбільш важливі для громади питання, які ви маєте визначити самі у статуті своєї громади. Але є питання настільки важливі, що їх заслуховують через вимогу закону. Наприклад, громадські слухання проводяться з питань виконання місцевого бюджету, тобто плану та реального стану видатків і надходжень, за якими живе територіальна громада.

Підводячи підсумки, можна впевнено говорити, що обрання жителями громади депутатів, голів та старост до органів самоврядування не єдині способи впливу на діяльність органів самоврядування. Люди завжди можуть впливати на роботу органу влади, використовуючи попередньо описані прояви демократії. Це законні та ефективні способи показати реальні проблеми, що турбують громаду, чи ставлення громади до рішень органів самоврядування. Головне, не бути пасивним і не недооцінювати свої можливості!



Тож коли депутати та голова приймають рішення про об'єднання, вони мають порадитись з людьми?



Так, обов'язково. Цього вимагає закон. Більше того, радитись треба двічі. Перший раз, коли тільки виникає думка про об'єднання. Це називається «ініціатива». Тоді мешканці громади обговорюють, із ким їм об'єднуватись, де буде центр нової «великої» громади, бо там же й буде тепер єдина для об'єднаної громади рада. Також мешканці можуть попередньо обговорити, що буде зі школами, дитсадками, дорогами тощо. Далі, якщо усі попередньо згодні, створюється робоча група, і вона вже пише план заходів: як буде просуватись об'єднання, як усе передати у «крупну» раду, що залишиться після об'єднання, щоб нічого не загубилося та не забулося. Коли робоча група усе це підготує, місцева влада має піти до мешканців та ще раз провести обговорення, чи погоджуються вони з цим планом, чи не передумали об'єднуватись. Думку громадян, висловлену на громадських слуханнях, депутати мають обов'язково врахувати, затверджуючи остаточне рішення про об'єднання громад.



Стривай, а ти говориш, що після об'єднання рада залишається одна. Тож якщо маленьке село чи кілька сіл об'єднуються з великою радою, в них вже не буде ані власних депутатів, ані фахівців, які б говорили від імені маленьких сіл? Тоді «малих» ніхто не буде чути!



Ні, тут також передбачено захист та рівні можливості для усіх. По-перше, депутати в об'єднану територіальну громаду обираються від кожного населеного пункту. По-друге, у об'єднаних територіальних громадах з'являється додаткова «цеглинка» у системі місцевого самоврядування – **староста**.

*Староста - це лідер, якого громада підтримала на виборах. Староста опікується інтересами одного або кількох сіл чи селищ, які не є центром громади.*

*Якщо говорити простою мовою, то це така собі «своя» людина, яка представляє інтереси мешканців сільських територій, здійснює комунікацію між радою та жителями конкретних населених пунктів.*

*Староста обирається жителями села, селища відповідного старостинського округу на строк повноважень ради об'єднаної громади, тобто на п'ять років. Старостинський округ - це частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади. Яким буде старостинський округ, скільки туди входить сіл та селищ, і які це будуть населені пункти, вирішує рада об'єднаної громади. Староста є членом виконавчого комітету. Тобто й виконання рішень ради та підготовка будь-яких важливих документів без участі старости у раді не обійдеться.*

*Робоче місце старости - це офіс, що знаходиться на території одного з населених пунктів, який староста представляє. Прийом громадян проводиться за затвердженням графіком роботи, зручним для жителів. Староста видає довідки у межах наданих повноважень: про склад сім'ї, про зареєстрованих осіб у житловому будинку та інші. Старостою надаються послуги відповідно до Положення, затвердженого радою, а саме з реєстрації актів цивільного стану, наприклад, реєстрація шлюбу, народження, реєстрація смерті, також староста вчиняє нотаріальні дії, складає заповіти, довіреності, якщо це визначено в Положенні про старосту, бо це один із основних документів, яким керується староста.*

*Староста може організовувати толоки для благоустрою населених пунктів. До нього можна прийти з іншими проблемами, які стосуються життєдіяльності села.*

*Інтереси свого старостинського округу староста зобов'язаний представляти і відстоювати перед головою, виконавчими органами та депутатами об'єднаної територіальної громади. Щонайменше один раз на рік Староста звітує про свою роботу перед жителями села, селища у відкритій зустрічі з громадянами.*

*Староста зобов'язаний дотримуватись Конституції, законів України, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи, підвищувати професійну кваліфікацію, шанобливо ставитись до громадян, не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування.*



І що усе це відбувається не тільки у нас, а й в усьому світі?



Так, воно не просто відбувається, а ще й за дуже схожими правилами!

Для того, щоб місцеве самоврядування розвивалося однаково в усій Європі, у 1985 році країни домовилися між собою та прийняли **Європейську хартію місцевого самоврядування**. Україна підтримала цю Хартію та з 1998 року цей документ для розвитку місцевого самоврядування наступний за значенням після нашого Основного закону – Конституції України.



От не було клопоту! Чому це ми маємо підтримувати чужі закони? Нам що, власних мало! Он скільки усього в них розписано, ти нам вже півдня розповідаєш!



Можливо, законів і у нас, і у інших країнах вистачає. Усі ці закони дуже різні. Але ж є цінності спільні для усіх людей: прагнення жити у мирі, бути захищеним, здоровим, мати можливість на освіту. Тому люди з усього світу створюють різні професійні спільноти. Якщо питання, якими вони опікуються, дійсно важливі для світу чи його частини, така організація визнається та поважається усіма урядами країн, що створили таку організацію, а правила, про які домовляються ці організації, сприймаються на рівні законів усіма країнами-учасницями, що на це погодилися. Місцеве самоврядування дуже важливе та визнається запорукою швидкого розвитку усіх країн Європи. Саме тому при раді Європи створений Конгрес місцевих та регіональних влад. На Конгрес приїзять представники місцевого самоврядування з усіх країн, учасниць Ради Європи, і прийняті Конгресом рішення мають велике значення для усього світу.

Так ось, Хартія закріплює роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень в розвитку Європи; необхідність для місцевих рад мати широку автономію (тобто бути незалежними від держави); необхідність конституційного і законодавчого регулювання місцевого

самоврядування (щоб ніхто не міг свавільно втручатися у місцеве самоврядування і усім були відомі «правила гри»). Також Хартія визначає, що таке місцеве самоврядування (бо народи Європи визнали, що це таке ж важливе визначення, як «держава» чи «воля», а отже домовилися, що усі країни мають розуміти це поняття однаково). Хартія передбачає, що держава має створити умови, за яких громади будуть забезпечені ресурсами – передати землю у комунальну власність, передбачити відрахування від податків тощо. Та не меншою цінністю Хартії є закріплення для усіх європейських народів єдиних принципів місцевого самоврядування – повсюдності, субсидіарності, фінансової та ресурсної автономії...



Стривай, ти, мабуть, вже стомився, бо знову почав якісь незрозумілі слова белькотіти! Що то за всюдність?



Принципи чогось – це найголовніші цінності чи правила, за якими організовується щось дуже важливе для людей. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає низку таких принципів. Розкажу вам про деякі з них.

Один з них, ота сама «всюдність». А якщо правильно - то **повсюдність місцевого самоврядування**. Якщо сказати просто, то воно означає, що у держави не повинно бути територій, на які б не поширювалися повноваження сільської, селищної або міської ради. На сьогоднішній день в Україні проголошено, але реально не втілено принцип повсюдності місцевого самоврядування, і давайте спробуємо розібратись чому. За чинної редакції Конституції України адміністративно-територіальними одиницями низового рівня є «міста, селища і села», тобто територія громад за межами міських, селищних і сільських населених пунктів не належить до компетенції місцевого самоврядування. Для прикладу візьмемо два населених пункти в межах однієї громади. Територія, яка знаходиться між цими населеними пунктами, є державною власністю. Тобто всередині населених пунктів громада ніби має права, а виходити за межі, навіть якщо це межі до сусіднього села, яке також належить до цієї ж громади, - зась! От скажімо, дорога через поле йде через посадку і з'єднує два села однієї громади. Виникає питання, чи може рада володіти тією

частиною дороги, що лежить у полі між двома селами? Поки що виходить, що громада не може, але й державі чи приватним особам також не надано відповідних прав!



І чому ж таке відбувається? Це ж так просто зрозуміти – нічийого майна бути не повинно. І якщо воно не належить державі чи конкретній особі, але розташоване у нашій громаді, то воно наше, громадське!



Ну, коли вже й ви, діти, такі речі розумієте, то треба скоріше виправляти «дірку» у законі! Та хочу вас втішити. Для об'єднаних територіальних громад це питання вже частково вирішено: на відміну від «звичайних», об'єднані громади можуть розпоряджатися частиною земель за межами своїх населених пунктів, але у рамках власної громади.



А ота «субсидіарність»? Вона також тільки на папері записана?



Ні, тут ситуація краща, хоч і також не до кінця вирішена. Принцип субсидіарності означає, що якщо якісь завдання можна вирішити на рівні, близькому до звичайних людей, то саме на цьому рівні треба закріпити обов'язок надавати відповідні послуги, а не передавати їх на вищий рівень: наприклад, до обласного центру чи взагалі до Києва. Скажімо, якщо сільська рада спроможна вести облік житлових господарств у своїй громаді, то саме за нею треба закріпити відповідне повноваження, бо з Києва чи обласного центру більш якісно, ніж у сільській раді, ти цього не зробиш. Цей принцип ще називають принципом обмеження влади, бо він встановлює дуже просте правило щодо меж, до яких держава може втручатися у життя територіальної громади. Наприклад, є загальні правила, коли починати та завершувати опалювати приміщення та багатоквартирні будинки. Державою визначено орієнтовний період, протягом якого це краще робити. Але конкретні строки визначає місцева влада, бо у різних місцевостях різні погодні умови, і місцевій раді легше вирішити, коли починати чи закінчувати опалювати громадські приміщення. З цим же питанням можуть справлятися усі громади краще, аніж хтось у Києві, правда?



Ну ось, Десприку! Ми тепер просто експерти у місцевому самоврядуванні! Знаємо і про раду, і про голову, і про можливість звичайних людей вирішувати питання нашого життя, і навіть такі складні речі, як принцип повсюдності та субсидіарності. Гайда послухаємо, що там відбувається на громадських слуханнях про об'єднання! Заодно розкажемо їм, про що ми дізналися! Нехай наші дорослі добре подумают, як краще для нас! І нехай знають, що ми, діти, поки ще не можемо вирішувати за себе, але хочемо жити краще! А для цього наші старші повинні не боятися брати на себе відповідальність!



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.

