

**Чернігівська  
обласна рада**

**Чернігівська  
обласна державна адміністрація**



**СІВЕРСЬКИЙ ЦЕНТР ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ**



**СІВЕРСЬКИЙ ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

# **РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:**

**матеріали для самопідготовки**

**Чернігів – 2015**

УДК 352 (477)  
ББК 67.9 (4 УКР) 401  
Р 45

*Затверджено до друку навчально-методичною радою  
Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації  
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,  
державних підприємств, установ і організацій,  
протокол № 3 від 18 вересня 2015 р.*

**Р 45 Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: матеріали для самопідготовки / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Уклад.: Бойко В.М., Підгайний П.М., Коваленко Н.В.– Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2015. – 246 с.**

ISBN 978-617-7062-16-4

У збірнику висвітлено конституційно-правові засади місцевого самоврядування та ряд організаційно-практичних питань, зокрема: матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, організація діловодства, антикорупційне законодавство, застосування інформаційних технологій у діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Збірник призначений для сільських, селищних, міських голів, депутатів та працівників відповідних місцевих рад, слухачів системи підвищення кваліфікації посадовців місцевих органів влади та всіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування.

УДК 352 (477)  
ББК 67.9 (4 УКР)401

ISBN 978-617-7062-16-4

© Сіверський центр  
післядипломної освіти, 2015



## ЗМІСТ

<b>РОЗДІЛ I. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>5</b>
1. З історії місцевого самоврядування в Україні.	5
2. Типи та моделі територіальної організації влади.	15
3. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні:	19
3.1. поточний стан;	19
3.2. зміни, що пропонуються;	27
3.3. чого чекати від змін до Конституції України в частині децентралізації?	28
4. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом про реформування органів державної влади та місцевого самоврядування.	32
5. З європейського досвіду: адміністративно-територіальна реформа в Польщі.	37
6. Структура органів місцевого самоврядування:	45
6.1. села, селища, міста (районного значення);	45
6.2. об'єднаної територіальної громади.	47
7. Компетенція та повноваження сільських, селищних, міських рад, відповідних голів територіальних громад, виконавчих комітетів:	49
7.1. поточний стан;	49
7.2. зміни, що пропонуються.	57
8. Правові засади та організаційні принципи реалізації положень законодавства України про декомунізацію.	59
<b>РОЗДІЛ II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ</b>	<b>68</b>
<b>1. Питання застосування законодавства про працю та спеціальних норм в органі місцевого самоврядування.</b>	<b>68</b>
1.1. Трудові правовідносини.	68
1.2. Проходження служби в органах місцевого самоврядування.	88
<b>2. Фінансова основа місцевого самоврядування.</b>	<b>92</b>
2.1. Бюджетна система України.	92
2.2. Фінанси органів місцевого самоврядування.	95
2.3. Фінансові положення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.	98
2.4. Особливості бюджетного процесу в сучасних умовах.	103
2.5. Перспективи та прогнози подальших змін.	112
<b>3. Матеріальна основа місцевого самоврядування: поточний стан та зміни, що пропонуються</b>	<b>115</b>
3.1. Деякі питання регулювання земельних відносин.	115
3.2. Управління майном комунальної власності.	124
3.3. Діяльність територіальних громад у галузі житлово-комунального господарства.	134
3.4. Питання містобудування та архітектури.	139
<b>4. Регламентация роботи та ведення діловодства в сільській,</b>	

	<b>селищній радах та їх виконавчих комітетах.</b>	<b>151</b>
4.1.	Основні організаційно-розпорядчі документи роботи сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради.	151
4.2.	Діловодство в сільській, селищній, міській (міста районного значення) раді та її виконавчих комітетах.	157
4.3.	Підготовка та оформлення матеріалів для проведення сесій сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради, засідань виконавчого комітету.	158
4.4.	Робота з депутатськими запитами та зверненнями.	162
4.5.	Контроль за виконанням документів.	167
4.6.	Організація роботи із зверненнями громадян.	171
4.7.	Забезпечення доступу до публічної інформації.	178
4.8.	Робота з базами персональних даних.	185
4.9	Діловодство в разі вчинення нотаріальних дій та реєстрації актів громадянського стану.	187
4.9.1.	Вчинення нотаріальних дій.	187
4.9.2.	Реєстрація актів цивільного стану: новації щодо правового обслуговування громадян.	199
<b>5.</b>	<b>Взаємовідносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування:</b>	<b>203</b>
	5.1. поточний стан;	203
	5.2. зміни що пропонуються.	205
<b>6.</b>	<b>Сучасне антикорупційне законодавство України.</b>	<b>206</b>
6.1.	Основні засади та визначення українського законодавства щодо запобігання та протидії коупції.	206
6.2.	Етика посадової особи місцевого самоврядування.	211
6.3.	Відповідальність за вчинення корупційних правопорушень.	218
<b>7.</b>	<b>Стимулювання розвитку територій.</b>	<b>219</b>
7.1.	Основи проектного менеджменту.	219
7.2.	Як працювати з Державним фондом регіонального розвитку?	220
7.3.	Як працювати з міжнародними фондами (донорами)?	224
7.4.	Як залучати інвестиції, в тому числі – закордонні, до територіальної громади?	226
7.5.	Як приймати іноземних партнерів? Питання етикету.	228
7.6.	Як може місцева влада сприяти формуванню сприятливого середовища для розвитку малого бізнесу на селі.	231
7.7.	Навіщо територіальній громаді потрібен брендінг?	233
7.8.	Що таке місцеві ініціативи?	235
<b>8.</b>	<b>Застосування інформаційних технологій у діяльності органів місцевого самоврядування.</b>	<b>237</b>
8.1.	Засади електронного врядування (E-Government).	237
8.1.	Основи електронного документообігу.	239
8.2.	Основні вимоги до розробки та наповнення сайтів.	240
8.4.	Використання сучасних медіа та соціальних мереж.	242
8.5.	Корисні посилання з питань децентралізації влади	243



# РОЗДІЛ І. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Володимир Бойко*

## 1. З ІСТОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Елементи місцевого самоврядування в Україні простежуються з періоду Київської Русі. Найвідомішим його проявом стали віча – збори вільних мешканців головного міста князівства. Певною мірою це прообраз місцевого самоврядування, але на основі традиції, а не писаного права. Вони скликалися для вирішення питань війни та миру, запрошення князя на престол, а інколи – на знак протесту проти князівської політики.

Незважаючи на концентрацію адміністративної і судової влади в руках князя, вони залишалися впливовим чинником політики. В залежності від свого характеру (регіональні чи місцеві) віча на основі звичаєвого права могли вирішувати як загальнодержавні, так і суто місцеві проблеми. Щодо перших, то вони запрошували того чи іншого князя чи, навпаки, його усували; розглядали питання війни і миру, брали участь у формуванні органі влади. В другому випадку, зокрема, встановлювали правила господарювання, розмір місцевих податків тощо. Мешканці кількох найближчих хуторів чи сіл були об'єднані у спільну територіальну громаду.

*У 1139 р. жителі Чернігова зібрали віче та звинуватили чернігівського князя Всеволода Ольговича в тому, що він може втекти до половців, а чернігівську волость погубить. Зрештою, городяни змусили свого князя припинити усобицю та укласти мир зі своїм противником – київським князем Ярополком, який підійшов до міста з великим військом. Щоправда, це єдине відоме віче в Чернігові, тоді як у Києві та Новгороді вони відбувалися доволі часто.*

Економічну основу місцевого самоврядування становила корпоративна власність, в тому числі, на землю. Такі місцеві громади виступали як окремий суб'єкт стосовно інших, а також – у взаєминах з феодалами та державою.

Монголо-татарська навала підірвала економічні основи українських земель, але не змінила характеру суспільно-правових відносин, що склалися у попередній період. Так само принципово не вплинуло на них входження більшості українських земель (крім Галичини) до складу Великого князівства Литовського (дев'ять десятих його території становили українські та білоруські землі, а державною мовою була старобілоруська чи староукраїнська). Литовські князі діяли за принципом: «Ми старини не рушимо, а новини не вводимо». Втім суспільний розвиток на тому не міг зупинитися. У Великому князівстві Литовському знайшли своє продовження тенденції, що зародилися ще в попередній період, поступово з'являлися й нові – вже на засадах литовського та польського права.

Вирішальним для становлення місцевого самоврядування у сучасному для нас розумінні цього терміну стало запровадження Магдебурзького права. Також можна зустріти більш узагальнені – німецьке чи саксонське або ж «копне». Сутність від того не змінюється.

Назва «магдебурзьке» походить від однойменного німецького міста, що домоглося певної автономії у XIII ст. До українських земель воно потрапило через Сілезію і власне Польську Корону.

*Міста у Польській Короні та у ВКЛ могли бути великокнязівськими чи приватними, в тому числі церковними. Власне, місцеве самоврядування як таке існувало насамперед у перших.*

*Поруч з обраними посадовцями та органами у великокнязівських містах діяла також старостинська адміністрація, що призначалася виключно центральною владою.*

*Управління приватними та церковними містами здійснювалося власниками за допомогою замкової адміністрації на чолі з призначеним урядником. І, насамперед, від ласки власника залежав обсяг можливої автономії громади. Зрозуміло, що за таких обставин міста прагнули звільнитися з-під опіки феодалів.*

Магдебурзьке право надавали польські королі, великі князі литовські (для коронних та великокнязівських міст), князі-магнати (для приватних міст), згодом – українські гетьмани і навіть московські царі (головним чином – на підтвердження вже існуючого).

Сенс магдебурзького права – стосовно міста скасовувалося звичаєве право, воно виводилося з-під влади місцевих феодалів, натомість міська громада отримувала від держави право

запроваджувати модель управління з власним виборним виконавчим та судовим органом, власними податками.

Регулювалися також питання цехового ремесла, власності, оподаткування, торгівлі, опіки та інші. В результаті місто утверджувалося як самоврядна одиниця.

За Магдебурзьким правом виборним органом влади міста був магістрат. Він складався з двох частин: ради (управлінський орган), до якої входило три – шість радців на чолі з бургомістром, що періодично змінювався з числа радців, та лави (міський суд), до якої належало від трьох до дванадцяти лавників на чолі з вїйтом. У містах з повним Магдебурзьким правом останнього обирали самі городяни з наступним затвердженням королем однієї з чотирьох запропонованих кандидатур, а з неповним (ратушні міста) – це право належало главі державі. Первісно магдебурзьке право поширювалося виключно на католиків. Але з часом до нього долучилися й протестанти та православні. Голосувати, як правило, могли всі жителі міста, які мали певну власність (в середньому – біля 20% від загального числа). Стосовно представників інших віросповідань, численних євреїв та вірмен, – вони мали власні органи самоврядування, наприклад – вірменський магістрат у Києві.

*Про часом доволі бурхливий характер взаємин між державною владою, обраною самоврядною міською та громадою може свідчити такий епізод. У Києві наприкінці XVI – у першій половині XVII ст. серед міщан точилася боротьба між так званою народною та пропольською партією. Лідер народного або ж староміщанського угрупування Яцько Балика кожного року виборював посаду вїйта у протистоянні з прихильником уніатів Федором Ходикою-Кобизевичем, якого підтримував воєвода, а згодом – коронний гетьман Речі Посполитої Станілав Жолкевський. До речі, під проводом вїйта Яцька Балики кияни в 1611 р. розгромили резиденцію католицького єпископа, що явно не додавало йому симпатій зі сторони державної влади. Лише після смерті свого затьятого суперника Федір Ходико-Кобизевич зміг обійняти омріяну посаду голови міста. Але 1625 р. трапилося нещастя – обурені його діяльністю міщани та козаки втопили власного вїйта в Дніпрі.*

*Ймовірно, що за двадцять років край ворожнечі двох відомих київських міщанських родів поклато весілля дівчини, відомої як Баличанка, та Андрія Федоровича Ходики-Кобизевича.*

Магістрат сам формував місцевий бюджет – визначав розміри місцевих податків і мита, розпоряджався бюджетом (для державних потреб відраховувалась лише фіксована частина доходів міста), займався регламентацією ремесла і торгівлі, відповідав за порядок.

Магдебурзьке право надавалося чи підтверджувалося містам польським королем чи литовським великим князем у вигляді привілеїв, грамот, що відігравали роль статутів. 1339 р. галицький князь Болеслав-Юрій дарував Магдебурзьке право м. Сянок. 1356 р. його отримав Львів, а з 1374 р. – Кам'янець-Подільський. Надалі Магдебурзьке право поширювалося на Правобережній Україні: Луцьк (1432), Снятин (1442), Житомир (1444), Київ (1494), Дубно (1498), Ковель (1518), Берестечко (1547), Брацлав (1564), Прилуки (1582), Корсунь (1584) тощо. Повне Магдебурзьке право отримували лише окремі міста. Переважній більшості міст дарувався його спрощений варіант – це так звані ратушні міста.

Існує усталена теза – кордон Європи проходив на околиці останнього східного міста, яке отримало Магдебурзьке право. Після входження 1618 р. Чернігово-Сіверщини до складу Польської Корони воно поширюється і на цих теренах. Таким чином наші землі, разом з Полтавщиною, й стали якраз тим самим східним кордоном Магдебурзького права. Першими на Чернігівщині його отримали Стародуб та Новгород-Сіверський (1620), Чернігів (1623), Ніжин (1625), Борзна (1632), Кролевець (1644). Відразу після запровадження на Сіверщині Магдебурзьке право мало обмежений характер – головну посадову особу, капітана (замість вйта) не обирали мешканці, а вона призначалася королем. Разом з тим, сам факт встановлення магдебурзького права передбачав наявність зацікавленості в ньому як державної влади, так і місцевих громад, а також певного економічного рівня та торговельних зв'язків. Результатом став доволі швидкий економічний і культурний розвиток міст нашого краю.

Не менш важливе значення мало вкорінення у свідомості багатьох поколінь городян європейських правових традицій, які в свою чергу стимулювали різні прояви самоорганізації населення, формували почуття солідарності мешканців громади, навчали ефективно відстоювати свої інтереси в рамках чинного законодавства.

Українська козацька держава, що постала в середині XVII ст., в правовому відношенні була генетично пов'язана з Річчю Посполитою. Тож не дивно, що вона сприйняла магдебурзьке право як власне, зняла попередні обмеження участі міщан у місцевому самоврядуванні, а надалі й захищала. Зрештою, найпослідовнішими прихильниками самоврядних прагнень міст виявилися саме українські гетьмани. Вони затверджували лише обраного міщанами вйта, а козацьким полковникам і сотникам наказували шанувати міських урядників як представників гетьманської влади. Не вагалися гетьмани й

за необхідності підтвердження Магдебурзького права, навіть якщо козацтво було іншої думки через конфлікт інтересів із міщанством (а таке траплялося доволі часто).

Спроба розвинути принципи сучасного місцевого самоврядування зроблена в Конституції Пилипа Орлика (1710 р.). Однак подальше його існування в межах Російської держави ставало чим далі все більш непевним – побудована на засадах самодержавства, вона не сприймала ініціативи знизу та самоорганізації населення.

Найгострішим виявився конфлікт міського самоврядування України з імперською владою. Його пік припадає на останні десятиріччя існування Гетьманщини, тобто на період її ліквідації, коли міщани вже не могли апелювати до гетьмана, бо таку посаду імператриця Катерина II скасувала, а в неосяжній Російській державі відбувалися зміни її адміністративно-територіального устрою з метою централізації та уніфікації. Самоврядні міста України потрапили під імперський каток «єдінообразія».

Так, у 1785 р. Єкатериною II одночасно видаються жалувані грамоти дворянству та містам. Вони передбачали становий принцип самоврядування – окремо для дворян, міщан та селян. **Фактично, тим самим Російська імперія ліквідовувала магдебурзьке право, а разом з ним – і міське самоврядування на теренах колишньої Гетьманщини.** Магістрати втратили свою владу, яка розподіляється між низкою інституцій. Міське населення розділяється на шість станів в залежності від походження чи розміру капіталу. Формально їх представники мали керувати господарством через загальну та шестигласну думи. Але фактично все міське управління знаходилося під владою намісника або губернатора – їх вказівки були обов'язковими для виконання шестигласними думами, вводилося пряме правління. Офіційно Магдебурзьке право на Наддніпрянській Україні припинило свою чинність 1831 р., а в Києві – у 1835 р.

В Австрії магдебурзьке право було скасоване 1786 р. декретом імператора Йосифа II. Іншим імперським рішенням створювалися міські відділи та міські магістрати. 1789 р. цар Йосип II своїм патентом ліквідував всі попередні привілеї, що надавали Львову Магдебурзьке право і натомість ввів один, узагальнений та упорядкований. Головну роль виконували старости округів, які призначались із Відня. Зрештою, в обох імперіях реальна практика призвела до того, що міські органи влади виконували роль однієї з ланок централізованого державного апарату.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування пов'язаний з революцією 1848 р. в низці європейських країн, у тому числі в Австрії. Незважаючи на наступну реакцію, зміни, що сталися, зробили невідворотними наступні реформи.

У 60-х рр. XIX ст. суспільно-політичне життя Російської та Австрійської імперій зазнало кардинальних змін. Остання перетворилася на двоєдину державу, Австро-Угорщину, з автономними краями. 1862 р. у Відні ухвалено загальноімперський закон, що дозволив великим містам вимагати надання власного Статуту з управління містом та встановив таким чином засади місцевого самоврядування. 1866 р. Галицький сейм прийняв закон про громади для Галичини. У наступні роки з'явилася ще низка інших нормативних актів. В результаті держава повернула також малим містам і селам широкі права на самоврядування. Надалі відступів від попередньо проголошених ідей не було й міське самоврядування весь час її існування зберігало засади самоврядності

Між тим в Російській імперії й надалі реалізовувався становий підхід до самоврядування. 1838 р. його вводять для державних та вільних селян. Після звільнення з кріпацтва 1861 р. до них долучаються колишні приватні селяни. З огляду на соціальну структуру села в даному разі також йдеться і про територіальне самоуправління. Сільський схід мав право вирішувати найважливіші питання, а для поточних справ обирався сільський староста.

Та найважливішими щодо подальшої долі місцевого самоврядування стали земська реформа 1864 р. й міська 1870 р. (з наступними змінами) часів Александра II. На регіональному рівні (щоправда не скрізь і не відразу) створювалися губернські та повітові земські збори. Обиралися вони на основі куріальної системи (від повітових купців і промисловців, міських купців тавласників нерухомості в містах, селян). Такі непрямі вибори створювали штучні переваги для заможних верств. Земські збори для вирішення поточних справ вибирали управу, а загальний контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Схожа куріальна система виборів, а також управління й контролю створювалася й для міських дум.

Проведення контрреформ у 1890 – 1892 рр. ще більше обмежило кількість виборців та та права саморядних органів – земств та міських дум (тому часом їх такими не визнають). Наскільки вони були представницькими демонструє промовистий факт. У 1912 р. з майже десяти мільйонів мешканців міст із населенням понад двадцять тисяч осіб мали виборче право лише біля ста тисяч громадян, тобто 1%, а

в такому місті як Одеса – 0,5%. Але все ж таки нові органи після довгої перерви стали недержавленим легальним представництвом громадськості на місцях та проявом самодіяльності населення. Протягом короткого часу вони продемонстрували свою ефективність у вирішенні щоденних проблем розвитку міста. Водогін, каналізація, електричне освітлення, громадський транспорт, земська медицина та школа, статистика – це неповний перелік їхніх здобутків.

Всі опозиційні сили, починаючи від октябристів до соціал-демократів, виступали за створення повноцінної системи місцевого самоврядування в Російській імперії як запоруку модернізації країни. Відчайдушну спробу її реформи зробив Тимчасовий уряд після Лютневої революції. Нова влада хотіла спертися на обрані на засадах загального, прямого, рівного та таємного голосування думи та земства, які мали б перебрати всю повноту влади на місцях як справжні народні представництва. Проведена виборча кампанія дозволила таки їх сформувати. А от владу в умовах революції демократичні органи втримати не змогли. Її узурпували сформовані за класовою ознакою ради, що представляли лише частину населення. До того ж вони фактично прикривали політичний фасад відвертої диктатури однієї партії.

Ключовою вважала роль місцевого самоврядування Українська Центральна Рада. Проголосивши своїм III Універсалом у листопаді 1917 р. створення Української Народної Республіки, вона водночас закликала «вжити всіх заходів до закріплення і поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами вищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку і співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя».

Конституція Української народної республіки (УНР), прийнята 29 квітня 1918 р., застерігала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Не відмовлялися від цих засад й керівники Української Держави часів гетьманату. Але їхня спроба відновити куріальну систему та, в деяких випадках, дореволюційні цензові установи виявилася явно не до часу. Директорія другої УНР, що прийшла до влади у грудні 1918 р., після певних хитань в бік радянської системи влади, таки підтвердила пріоритет місцевого самоврядування.

На відміну від неї, Західноукраїнська Народна Республіка не дискутувала, а швидко створила доволі ефективну систему місцевої влади, яка спиралася на національні (в повітах), громадські та міські ради

як органи місцевого самоврядування. Польська держава, що перемогла, вирішила зберегти місцеве самоврядування, але за свого контролю. До початку Другої світової війни самоврядування продовжило розвиватися на західноукраїнських землях, які належали до Польщі.

На більшості ж українських земель (згодом – на всіх) було встановлено інший політичний режим, а саме – диктатуру. За допомогою сили він ліквідував органи місцевого самоврядування, втім підпорядкувавши собі їх виконавчі структури (на їхній базі були утворені виконкоми). Більшу частину ХХ ст. на просторах України панувала радянська влада – на папері. А насправді діяла жорстка компартійна вертикаль, рішення ухвалювалися на «високому» рівні, а місцеві органи управління мали беззастережно виконувати команди, що надходили зверху. Місцеві ради здійснювали суто господарські функції. Голосування на виборах зберігалось, але проходило воно формально.

*Наш земляк, передостанній перший секретар ЦК ВЛКСМ Віктор Мироненко, з цього приводу висловився так: «Як відомо, система була абсолютно централізована. Всі рішення ухвалювалися в Москві. Я був свідком, як приймалися ті рішення. Але так можна було робити лише в досить примітивному, простому суспільстві. Коли починають розширюватися ступені економічної та політичної свободи людей, вони стають більш вільними, тоді кількість рішень росте в геометричній прогресії. І вже ніякий центр, ніяке політбюро, ніякий президент зі своєю адміністрацією вирішувати їх неспроможний».*

Водночас ХХ ст. в Україні, так само, як і в інших європейських країнах, – час різкого збільшення міського населення (процес відомий як урбанізація), вдосконалення та появи нових форм міського господарства. У післяреволюційний період перша така значна хвиля припадає на 20 – 30-ті рр. Тоді значна частина сільського населення з різних причин, в тому числі рятуючись від кріпосницьких умов праці в новостворених колгоспах, а потім і всюдисущого Голодомору, шукала собі кращої долі, а часом – порятунку від смерті, серед робітництва.

Їхніми руками будувалися нові підприємства, шляхи, мости, ставав до ладу міський транспорт, виростали житлові квартали. Результати тих зусиль ми бачимо й використовуємо донині.

Наприкінці 70 – на поч. 80-х рр. розвиток країни практично зупинився. Спроби радянського керівництва реанімувати його на засадах перевіреної командної системи зазнавали невдачі. Тоді новий лідер країни, Михайло Горбачов, запропонував принципово інший варіант – задіяти ресурс, який нічого не коштував, але мав великий

потенціал – ініціативу знизу. Ще не йшлося про самоврядування – скоріше його передумови. Тим не менше, саме у другій половині 1980-х рр., з усіма їх складнощами та протиріччями, закладалися основи для його відродження.

Відновлення місцевого самоврядування 7 грудня 1990 р. законом Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» започаткувало довготривалий, але необхідний період становлення на основі властивих місцевому самоврядуванню принципів. Нині це державне свято – День місцевого самоврядування України. Таким чином, коло замкнулося – держава, яка майже сімдесят років тому назад ліквідувала місцеве самоврядування, тепер заявляла про намір його відновити. Місцеві ради мали діяти за принципами: законності, народовладдя, колегіальності, поєднання державних та місцевих інтересів, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, державних гарантій та підтримки, судового захисту місцевого самоврядування. Та за наказом місцевого самоврядування не запроваджується, до нього ще треба звикнути.

Вже перша спроба децентралізації влади дуже швидко обернулася прийняттям законів України «Про Представника Президента України» (1992 р.) і «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Як з'ясувалося, система рад, успадкована від попередньої доби, без властивого їй жорсткого централізму за партійною лінією, працювати не могла. До того ж, на той час Україна об'єктивно опинилася в ситуації, коли подальші дезінтеграційні процеси створювали загрозу її розвалу. В результаті виконавча влада сконцентрувалася в руках представників Президента, а ради, крім сільських, селищних та міських, позбулися своїх виконкомів. Ненадовго. Власне вся історія незалежної України – це і є боротьба централізаторських та самоврядних тенденцій.

Подальший політичний процес призвів до чергових змін й до ліквідації 1994 р. за Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» самих місцевих державних адміністрацій та обрання населенням голів рад на всіх рівнях, відтворення виконкомів. Таким чином політичні сили, що пропонували ці зміни, намагалися відновити вертикаль рад та послабити владу Президента. Однак й цей варіант виявився нестійким. Він не вирішував жодної з проблем, що стояли перед державою, був занадто тісно пов'язаний з засадами управління радянського періоду й не відповідав баченню нового керівництва держави. В результаті жорстких дискусій позиція останнього перемогла. За Конституційним договором 1995 р.

місцеві державні адміністрації, а разом з ними й виконавча вертикаль влади, у дещо зміненому вигляді відновлюються, а виконкоми вдруге ліквідовуються. Щоправда, главою адміністрації одночасно ставав обраний населенням голова ради. Таке поєднання у більшості областей тривало до виборів 1998 р.

Конституція України 1996 р. нарешті закріпила запровадження місцевого самоврядування, але так і не привівши проголошені норми до повної відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування. Так, Хартія під місцевим самоврядуванням розуміє право і реальну здатність органів місцевого самоврядування в рамках законодавства регламентувати значну частину справ і управляти нею, тоді як Конституція – лише право.

Цю прогалину закрити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений 1997 р. З деякими змінами він продовжує діяти й тепер.

Значна кількість питань стосовно місцевого самоврядування знайшла свій розвиток у наступних нормативних актах. Зокрема, вкрай важливим є Бюджетний кодекс, який нарешті розмежував державний та місцевий бюджети. Посиленню організаційної автономності місцевого самоврядування також сприяли закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення».

2014 р. започаткована реформа місцевого самоврядування. Її засади викладені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. За час що минув ухвалено низка законів. Насамперед, це зміни до Бюджетного кодексу (в частині децентралізації фінансів), закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства».

У першому читанні ухвалені проекти законів України: «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про муніципальну варту», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг».

Втім лише написати хороші норми, перевірені в інших країнах, недостатньо. Вони мають відповідати традиціям країни, готовності громадян прийняти на себе відповідальність за власний добробут.

*Володимир Бойко*

## **2. ТИПИ (МОДЕЛІ) ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Лише в найменших державах можна забезпечити безпосереднє управління, без передачі низки функцій на місцях. В усіх інших випадках децентралізація (передача функцій від держави виборним органам на місцях) та деконцентрація (передача функцій центральних органів державної влади їхнім представникам на місцях) влади – необхідний елемент, що забезпечує життєздатність адміністративної системи. Питання у їхньому співвідношенні та характері стосунків з центральною владою. Як правило, виділяють чотири моделі територіального управління:

- англо-американську (або англо-саксонську);
- європейську (або континентальну чи французьку);
- іберійську;
- радянську.

З наведених моделей лише радянська не належить до місцевого самоврядування, адже за місцевого самоврядування об'єкт та суб'єкт управління – той самий, а за останньої вибудовувалася жорстка вертикаль.

### **1. Англо-американська модель.**

Застосовується у Великобританії, Ірландії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Індії, Південно-Африканській республіці, Зімбабве, Намібії, частково – в Йорданії, щоправда – з різним ступенем ефективності та адаптації до місцевих традицій. Історично вона пов'язана з Британською імперією. Саме в англійській мові виник термін самоврядування – self-government. Первісно він означав стан народу, що управляє сам собою за допомогою парламенту та місцевих представницьких органів без будь-якої адміністративної опіки ззовні.

Англо-американська модель веде свій початок від місцевих громад, що поступово вмонтовувалися в державну вертикаль влади. Цій моделі притаманні такі риси:

- відсутність прямого підпорядкування органів місцевого самоврядування державі, їх значна автономія;
- відсутність на місцях повноважних представників виконавчої влади та їхніх адміністрацій;
- контроль здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства та суд;
- виборність низки осіб органів місцевого самоврядування територіальною громадою;
- застосування принципу позитивного правового регулювання – дозволено лише те, що передбачено законом.

*Конституція США не знає терміну «місцеве самоврядування» або відповідного йому. Але різноманіттю його форм та проявів можна позаздрити, адже вся країна збудована на засадах самоврядності – знизу доверху й децентралізована щодо переважної більшості питань. Ця система спирається на конфліктні інтереси (приватних, корпоративних, регіональних тощо), яких ніхто не збирається уникати або приховувати. Таким чином створюється конкурентна взаємодія між різними суб'єктами відносин, де завдання держави – забезпечити належні умови для їхнього розвитку, законодавчо встановити рамки дозволеного, неухильно їх дотримуватися та невідпорно змушувати тих, хто їх таки порушує, повернутися до норми, в тому числі за допомогою покарання, а у всьому іншому – не втручатися в особисті та бізнесові справи своїх громадян.*

## **2. Європейська модель.**

Застосовується в переважній більшості континентальних європейських країн. Первісно мовилося про міське управління, що брало на себе вирішення місцевих питань. Звідси термін – «муніципалітет» (від латинського “municipium”: “munis” – тягар, “cipio”, “recipio” – приймаю). Такий порядок передбачав нагляд представника центральної влади над місцевим населенням.

*Історично ця модель пов'язана з Давнім Римом. Встановлюючи свою владу на нових територіях римляни могли винищити частину місцевого населення, а інших перетворити на рабів. Насправді з точки зору економічного розвитку та подальшого зиску такі дії були безглуздими. Тому переважав інший шлях – місцеві мешканці зберігали автономію свого звичного внутрішнього життя, а над ними встановлювався державний нагляд в особі прокуратора. Прокуратор Іудеї Понтій Пілат – це не прокурор, а, сучасною мовою, голова місцевої державної адміністрації або ж (цей термін все ж таки ближче) – префект. Ця інституція – не що інше, як предтеча державної служби, а відомий з Біблії іудейський сінєдріон – орган релігійно-національного місцевого самоврядування.*

Зазначену модель відрізняє:

- вища ступінь централізації, наявність вертикальної підпорядкованості;
- поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях;
- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання – дозволено все, що не заборонено законом.

Європейська модель має два різновиди:

*Хоча в Україні застосована переважно європейська модель, але діють й деякі елементи англо-американської. Так органи влади, місцевого самоврядування, їхні посадові в Україні повинні діяти виключно в рамках законодавства та в спосіб ним передбачений. Іншими словами – можна робити лише те, що записано в законодавстві, жодних «фантазій» не допускається.*

а) на всіх рівнях влади, за виключенням низового («природного» або ж «базового»), працюють одночасно виборні органи територіальної громади, включно зі «штучними» або ж «проміжними» адміністративно-територіальними одиницями (у випадку України, це район та область), і призначені представники центральної влади (скажімо, префект у Франції чи воєвода у Польщі), які здійснюють адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування;

б) органи місцевого самоуправління створюються лише на «природному» («базовому») рівні, тобто – в територіальній громаді, а на всіх інших (район, область) працюють призначені центральною владою місцеві державні адміністрації; при цьому на «штучному» рівні також можуть існувати виборні органи, але в такому разі вони виражають спільні інтереси територіальних громад на регіональному рівні.

*Сутність реформи місцевого самоврядування в Україні – це відмова від другого різновиду європейської моделі та перехід до першого. На практиці це означає, що більшість повноважень нинішніх місцевих державних адміністрацій мають перейти до органів місцевого самоврядування, причому на рівні району та області вони отримають відсутні нині виконавчі функції. Одночасно на «штучному» рівні працюватиме представництво центральної влади, яке здійснюватиме контроль-наглядові функції. Які саме – кожна країна визначає самотійно.*

**3. Іберійська** (від давньої назви Піренейського півострова – Іберія).

Застосовується в Іспанії, Португалії та країнах, що були колись їхніми колоніями – Бразилії, Мексиці, Аргентині, Чілі, Колумбії та ін. По суті мало чим відрізняється від європейської моделі. Управління на місцях здійснюють виборні обрані органи місцевого самоврядування. Однак головна посадова особа місцевого самоврядування (мер або інший чільник) не лише обираються населенням, але й одночасно затверджуються центральною владою як її представник на місці з правом і обов'язком контролю над діяльністю ради. Тобто, він має два мандати – від територіальної громади як представник її інтересів та від центральної влади, тому здійснює контрольні функції стосовно колегіального виборного органу. В Україні така модель застосована в одному випадку – м. Київ.

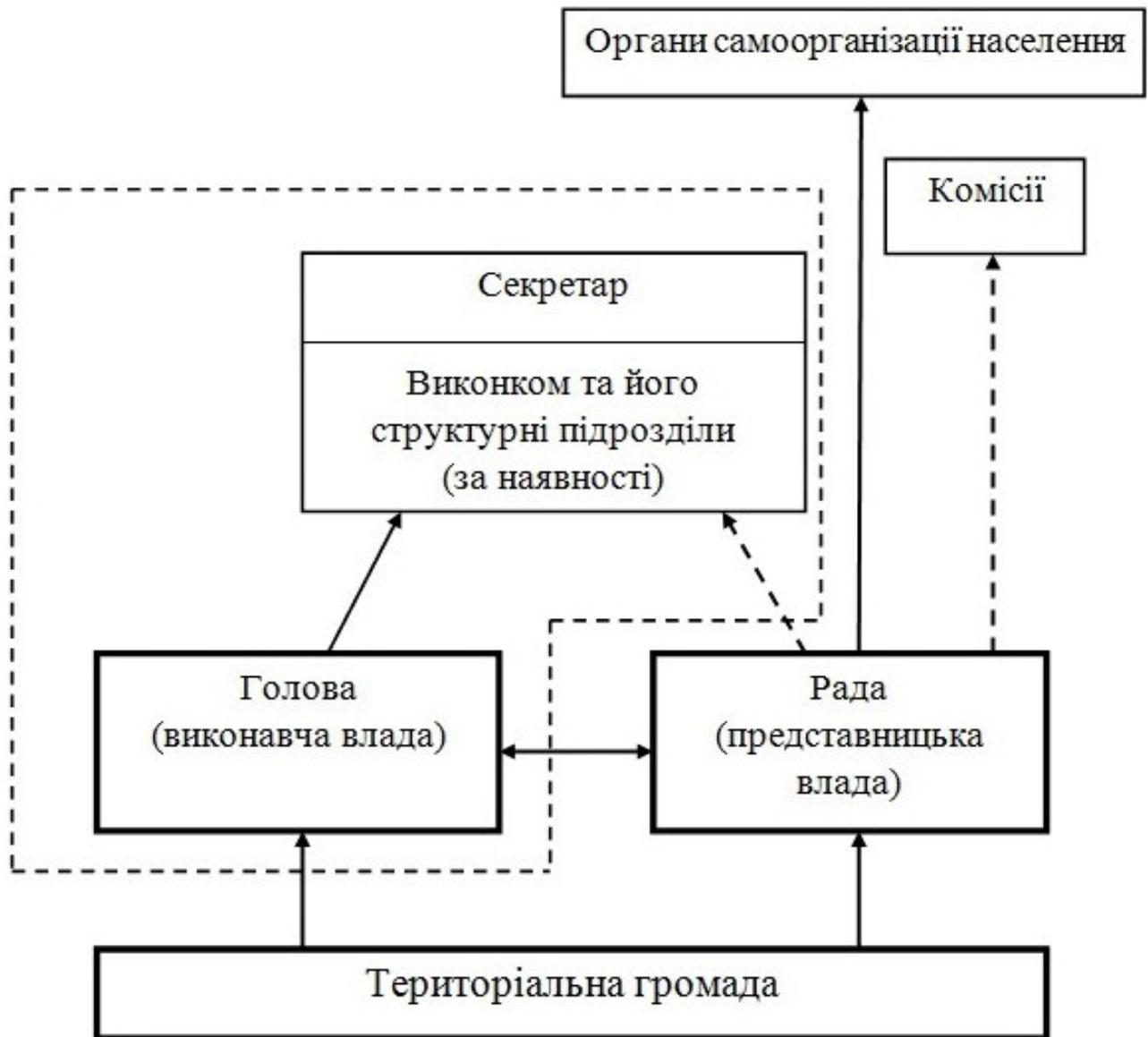
#### **4. Радянська.**

Застосовувалася в СРСР та країнах, що орієнтувалися на його шлях розвитку. Тепер залишилася зі змінами на Кубі, Північній Кореї, певною мірою – у В'єтнамі, Китаї. Для неї характерно:

- заперечення принципу поділу влади на три гілки: виконавчу, законодавчу, судову, їхнє фактичне злиття та підпорядкування виконавчій вертикалі;
- формальна повнота влади ради на своїй території (наступна ознака зводила її нанівець);
- ієрархічна підпорядкованість всіх елементів системи (свого роду «матрьошка» – до Верховної Ради включно);
- патерналізм («батьківської» опіки органів влади над громадянами, яка позбавляє останніх права на власні рішення);
- приналежність реальної влади партійним організаціям (за радянської доби питання хто головний – райвиконком чи райком, не виникало).

*Термін «рада» дуже часто використовується в світі для позначення органів місцевого самоврядування (Естонія, Польща, Греція, США, Бельгія, Данія, Іспанія, Франція, Італія...). Питання у способі та формах управління. До речі, радянська дуже нагадує східну (азіатську або ж китайську) модель державного управління. Ключову роль грає держава та її всесильна бюрократія, яка, втім, не могла усвідомити себе самодостатньою політичною силою, бо запроваджувалися механізми її роз'єднання (включно з фізичним знищенням). А на чолі такої системи стояв авторитарний володар (цар, імператор) – в деяких країнах він визнавався живим богом, на якого молилися.*

Вибір тієї чи іншої моделі, як правило, не є результатом суто раціонального підходу, а скоріше обумовлений історично, має в своїй основі традиції, притаманні певному народові. Головне – гарантувати місцевим мешканцям реальну можливість самостійно вирішувати проблеми місцевого значення.



### 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Поточний стан

- Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – **самостійно вирішувати питання місцевого значення** в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому Законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Із статті 140

- До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Територіальні громади обирають відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях (голова районної та обласної ради обираються відповідною радою).

Із статті 141

- Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

Із статті 142

- Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування:
  - управляють майном, що є в комунальній власності;
  - затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
  - затверджують бюджети і контролюють їх виконання;
  - встановлюють місцеві податки і збори відповідно до Закону;
  - забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
  - утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, здійснюють контроль за їх діяльністю;

– вирішують інші питання місцевого значення у межах компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження). З питань здійснення цих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Із статті 143

- Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

У разі невідповідності Конституції чи законам України прийняті рішення зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Із статті 143

- Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Із статті 119

## ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ

### «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

- **Основні терміни закону:**

**територіальна громада** – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;

**адміністративно-територіальна одиниця** – область, район, місто, район у місті, селище, село;

**місцевий референдум** – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;

**загальні збори** – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення;

**представницький орган місцевого самоврядування** – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення;

**районні та обласні ради** – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст;

**загальний склад ради** – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону;

**склад ради** – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку;

**правомочний склад ради** – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради;

**виконавчі органи рад** – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами;

**органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста;

**посадова особа місцевого самоврядування** – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету;

**делеговані повноваження** – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад;

**право комунальної власності** – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;

**бюджет місцевого самоврядування** (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування;

**районний бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних

громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;

**обласний бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;

**поточний бюджет** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків;

**бюджет розвитку** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази;

**мінімальний бюджет місцевого самоврядування** – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою;

**мінімальний рівень соціальних потреб** – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України;

**самооподаткування** – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Зі статті 1

• **Місцеве самоврядування в Україні** – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України.

• Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Зі статті 2

• Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Зі статті 3

• **Основні принципи місцевого самоврядування:**

- народовладдя;
- законність;
- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборність;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами;
- державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

Зі статті 4



- **Система місцевого самоврядування:**

1. Система місцевого самоврядування включає:

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

2. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Зі статті 5

- **Територіальні громади**

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

3. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Стаття 6

- **Законодавство про місцеве самоврядування**

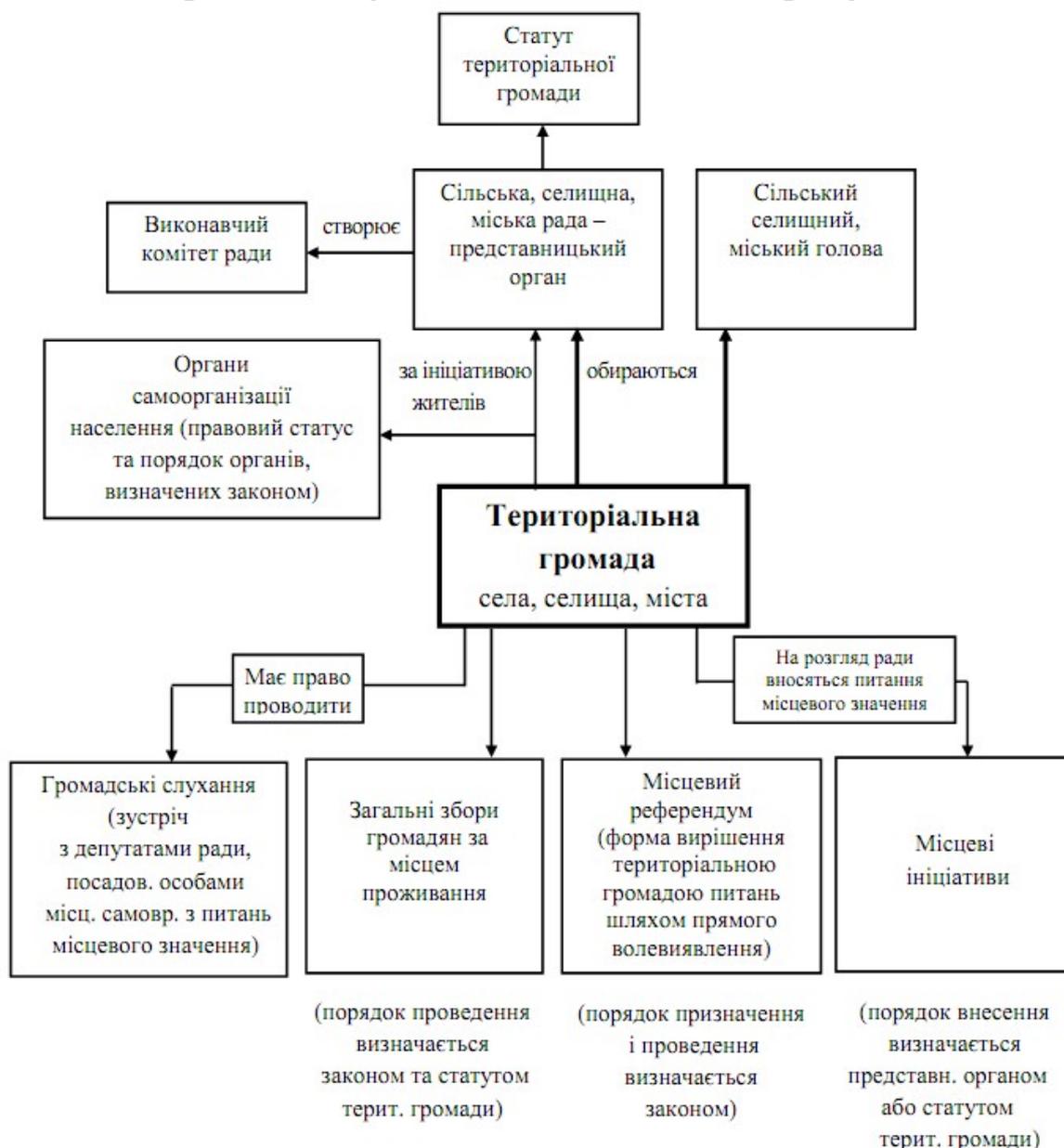
1. Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону.

2. Правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь.

3. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Стаття 24

### Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування



*Матеріал надав: Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій*

### 3.2 Зміни, що пропонуються

Ефективність та динаміка продовження реформи з децентралізації влади в значній мірі залежить від прийняття змін до Конституції України в частині повноважень органів виконавчої влади. Це дасть необхідні підстави для формування базового законодавства, як одного із основних завдань визначених Концепцією реформи місцевого самоврядування, схваленої Урядом.

Зміни до Конституції першочергово мають вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, створення наглядових органів префектурного типу, чітко визначити адміністративно-територіальні одиниці – громади і закріпити ряд інших гарантій для розвитку місцевого самоврядування.

Зміни, що стосуються децентралізації влади, які пропонують внести до Конституції України, передбачають, що систему адміністративно-територіального устрою України становитимуть такі адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони (стаття 133). Територія України розділена на громади, кілька громад становлять район, а АР Крим і області перейменовуються на регіони України.

Особливості місцевого самоврядування Києва і Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами.

Порядок створення, ліквідації, встановлення і зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок створення, найменування, перейменування поселень і зарахування їх до відповідної категорії поселень визначаються законом.

Пропонується вилучити зі ст.133 Конституції положення про те, що система адміністративно-територіального устрою України складається з АР Крим, областей і районів, міст, районів в містах, селищ і сіл, до складу України входять Крим і 24 області, міста Київ і Севастополь.

Конституційна комісія пропонує внести в Конституцію України зміни, які дозволяють Президентові припиняти дію акту, ухваленого головою громади, радою громади, районною, обласною радою, яка не відповідає Конституції і створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки.

Пропонується, що у випадку, якщо голова громади, ради громади, районної, обласної ради прийме акт, який не відповідає Конституції та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальній цілісності й національній безпеці, Президент припиняє дію відповідного акту і одночасно звертається до Конституційного суду. При цьому він

тимчасово припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради і призначає тимчасового державного уповноваженого.

Конституційна комісія пропонує, щоб у нормі ст.144 було обумовлено: Конституційний суд розглядає таке звернення президента невідкладно.

Крім того, пропонується, що у разі визнання Конституційним судом дій голови громади, ради громади, районної, обласної ради що не відповідають Конституції України, Президент скасовує акт, а Верховна Рада за поданням Президента достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради і призначає позачергові вибори в порядку, визначеному законом.

Запропонований проект змін до Конституції України щодо децентралізації також передбачає в перехідних положеннях, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.

Загалом же результати аналізу чинного законодавства свідчать про необхідність реформування та децентралізації повноважень, як мінімум у 22 сферах діяльності центральних органів виконавчої влади. Водночас, особливо чутливими для територіальних громад є передача їм повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціальній сфері, у сфері використання природних ресурсів - водних, лісових, надр. На сьогодні вже створені та розпочали свою діяльність робочі групи з підготовки змін до галузевого законодавства в контексті майбутніх конституційних змін.

У контексті запропонованих змін до Конституції України розроблено концептуальні засади до проектів законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про префектів».

*Матеріал надав: Чернігівський офіс реформ*

### **3.3. Чого чекати від змін до Конституції в частині децентралізації?**

*Чи відповідає наша сьогоднішня Конституція Європейській хартії місцевого самоврядування?*

Ні. Питання реформування (удосконалення) Конституції в частині положень, що визначають засадничі основи місцевого самоврядування, почало серйозно порушуватись ще у 2001 році. Тоді Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи було схвалено Рекомендацію № 102 (2001) «Щодо стану місцевої та регіональної

демократії в Україні», де було висловлено жаль з приводу того, що за умов централізованої системи державного управління деякі українські політичні сили все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності (пункт 3 стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування). Також у Рекомендації зазначено необхідність внесення змін до Конституції України для запровадження виконавчих органів обласних та районних рад, як це і передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Ці висновки актуальні і сьогодні, а отже, чинна Конституція у цій частині не відповідає зазначеній Хартії.

*Чи вперше змінюється Конституція України?*

Ні. Попри широкі дискусії, саме навколо теперішніх змін, насправді внесення поправок ініціювалися неодноразово. У Верховній Раді України з 28 червня 1996 року зареєстровано більше десяти законопроектів про внесення змін до Конституції України. Частину цих законопроектів було прийнято, а саме законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Крім того, після Революції гідності було прийнято закон про відновлення дії окремих положень Конституції України від 21 лютого 2014 року № 742-VII.

*Який стосунок мають зміни до Конституції до європейського вибору України?*

Безпосередній. Революція гідності стала відповіддю на питання, чи обирає Україна шлях до європейської сім'ї народів. Завдяки надзвичайному героїзму та згуртованості українців Євромайдан переміг, - і було підписано Угоду про Асоціацію між Україною та Євросоюзом. Це дає можливість Україні згодом стати повноцінним членом Європейського Союзу. Але для цього держава повинна відповідати певним критеріям. Саме тому Україна взяла курс на децентралізацію – відхід від централізованої моделі управління, посилення та фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Відтепер найбільш заможними та комфортними для життя мають стати не тільки великі міста, але і вся Україна, громади – місця, де люди живуть, працюють, виховують дітей та відпочивають. Таким чином реалізується Європейська хартія місцевого самоврядування. Іншими словами, якість життя простих людей не тільки у великих містах, але й і на селі в різних куточках України має поліпшитися, бо саме на місця передаються повноваження та гроші. Ось це і є головним критерієм готовності України стати справжньою повноправною частиною Європи.

*Хто готував ці зміни? З ким вони узгоджені?*

Щоб зміни враховували інтереси різних верств українського суспільства, до цієї роботи було залучено представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняних та міжнародних експертів. Усі згадані вище представники увійшли до складу Конституційної Комісії – спеціального органу, створеного Указом Президента України від 3 березня 2015 року.

*Чи немає в проекті цих змін юридичних невідповідностей чи порушень?*

Немає. Висновок експертів Венеційської комісії – вищого міжнародного юридичного органу – позитивний. Усі рекомендації, що їх дали кращі світові експерти Венеційської комісії, були враховані, і проект змін до Конституції щодо децентралізації було доопрацьовано. Хто має прийняти чи затвердити запропоновані зміни до Конституції? Закон України «Про внесення змін до Конституції України» має розглянути та затвердити Верховна Рада України.

*У чому полягають зміни?*

Посилюється місцеве самоврядування.

Змінюються положення про адміністративно-територіальний устрій: територія України відтепер поділена на області, райони і громади. Громада є первинною одиницею адміністративно-територіального устрою.

Закріплюються принципи повсюдності, що означає передачу земель у розпорядження органів місцевого самоврядування за населеними пунктами.

Закріплюється принцип спроможності місцевого самоврядування, що гарантує наділення його достатніми повноваженнями та ресурсами.

Тепер історичні, економічні, екологічні, географічні, демографічні особливості, етнічні та культурні традиції враховуються при плануванні сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування закріплюється принцип субсидіарності, що гарантує передачу на місця, в громади, максимальну кількість повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати.

Запроваджується ефективне самоврядування на обласному та районному рівнях, як цього вимагає відповідна Європейська хартія – ради отримують право утворювати виконавчі органи, які будуть їм підконтрольні та підзвітні. Ради самостійно затверджують голів виконавчих комітетів.

Скасовуються місцеві державні адміністрації, ліквідуються посади голів місцевих державних адміністрацій, натомість вводиться інститут

префектів, що мають скоріше контролюючі (дотримання законів), ніж адміністративні функції.

Закріплюються гарантії щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема щодо місцевих податків та зборів, а також частки загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень.

Із запровадженням Конституційних змін земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що перебувають на території громад, підпадають під юрисдикцію територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування – жодне питання місцевого значення не може вирішуватися без їхньої згоди.

*Чи послаблює децентралізація державну владу, міць країни, її цілісність та обороноздатність?*

Абсолютно ні. Оборона, зовнішня політика, національна безпека, дотримання прав і свобод людини – всі ці сфери залишаються у виключній компетенції держави і повністю нею забезпечуються. Крім того, передбачено, що в разі ухвалення головою громади, будь-якою радою рішення, що створює загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта і одночасно звертається до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового уповноваженого.

*Чи не призведуть зміни до федералізації чи втрати цілісності країною?*

Ніякої федералізації не передбачається. Конституцією зміцнюється унітарний статус країни. Всі запропоновані зміни відповідають установленій у статті 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

*Хто буде слідкувати за дотриманням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування? Хто не допустить всюдозволеності на місцях?*

Слідкувати за правовим порядком будуть префекти. За поданням Кабінету Міністрів призначатиме та звільнятиме префектів Президент. Префект матиме право зупиняти дію актів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду, якщо вони не відповідатимуть Конституції чи законам України. Разом з тим префекти позбавлені права, яке мають голови місцевих державних адміністрацій, втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування, розподіляти бюджетні кошти.

*Чи фіксують зміни особливий статус Донбасу?*

Ні. Особливий статус Донбасу в складі України Конституцією не передбачено. Навпаки! Якщо в чинній Конституції є положення про можливість особливого статусу для окремих міст, то конституційними змінами ця стаття ліквідується. Зміни передбачають лише можливість запровадження функціонування місцевого самоврядування в Донецькій та Луганській областях з певними особливостями, що буде визначено окремим законом.

Де можна ознайомитися з першоджерелами самостійно? З проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» та супровідними документами до нього можна ознайомитися на сайті [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua), реєстр. № 2217а від 01.07.2015.

*Матеріал підготовлено експертами швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO*

*<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/748>*

*Володимир Бойко*

#### **4. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ ПРО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Угода про асоціацію й посилену зону вільної торгівлі України з Європейським Союзом порушує питання, що безпосередньо стосуються діяльності органів місцевого самоврядування. Вони не є розгорнутою концепцією реформування системи державного управління в Україні з детально прописаними етапами та заходами, але документ містить посилання на принципи та засади, сформульовані у низці документів як самого ЄС, так й інших міжнародних об'єднань, опрацювання яких дозволяє сформулювати мету та завдання реформи, зміст необхідних змін.

*Зазначені положення містяться, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування, що підписана в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р., Європейській міській хартії, підписаній в Страсбурзі 18 березня 1992 р., напрацюваннях Програми ООН з населених пунктів, Європейської Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що затверджена комітетом міністрів Ради Європи у 2008 р.).*

Наголосимо також (навіть якщо цього безпосередньо не зазначено в тексті Угоди) – історично місцеве самоврядування в Європі виникло там і тоді, коли для цього створювалося відповідне фінансово-майнове підґрунтя. Економічна самодостатність місцевого самоврядування разом із засадами правової держави – це джерело його появи та основа нинішнього функціонування.

Місьцеве самоврядування – це спосіб **децентралізації влади** в країнах ЄС, за якого повноваження здійснюються не державними, а виборними місцевими органами. Водночас – це один із наріжних каменів, підвалин європейської цивілізації. Без побудови в Україні системи місцевого самоврядування, подібної до одного з типів (моделей), що працюють в країнах ЄС, не може бути й мови про європейську інтеграцію нашої держави.

Угода про асоціацію апелює до європейського права і наголошує на важливості адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Існуюча в Україні нормативно-правова база поступово має досягти сумісності з європейським правом (сукупністю нормативно-правових актів, ухвалених органами ЄС). Для місцевого самоврядування це означає застосування як в правовій площині, так і в адміністративній практиці низки принципів. Насамперед, **субсидіарності** (максимальна можлива кількість питань повинна вирішуватися на найближчому до безпосереднього споживача управлінському рівні).



Ключовими для розуміння є ст. 2 та 3 Угоди, де, зокрема, наголошується: «Сторони визнають, що в основі їх відносин лежать принципи вільної ринкової економіки, верховенство права, належного врядування, боротьби з корупцією». В Угоді наголошується на питаннях діалогу та співробітництва з питань внутрішніх реформ.

Ст. 6 зазначає, що Сторони співпрацюють із метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права, та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться також у статті 14 Угоди.

В першому розділі Угоди йдеться про належне врядування, сприяння сталому розвитку. Принципи належного врядування визначені в Білій книзі «Європейське врядування», представленій

Європейською Комісією 25 липня 2001 року. Зазначені такі принципи – відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Вони є базовими для країн-членів ЄС та мають застосовуватися на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному, місцевому. У проекції на місцеве самоврядування та українські реалії їх розуміння, на нашу думку, може бути таким.

**Відкритість.** Означає процес, в якому інституції та інформація мають бути загальнодоступними для тих, кого вони стосуються. Також має бути надано достатньо інформації для розуміння та можливості моніторингу. Прозорість означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація є у наявності та є вільно доступною для тих, кого може стосуватись це рішення, чи його введення в дію, а також, що інформація надається у достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації.

**Участь.** Всі громадяни повинні мати право голосу при прийнятті рішень безпосередньо або через легітимно представлені посередницькі структури, що представляють їхні інтереси. Місцева демократія та децентралізація є необхідною умовою для участі. Участь громадян є ключовим наріжним каменем належного урядування. Вона може бути як прямою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

*В «Білій книзі» наголошується, що застосування цих принципів посилює пропорційність та субсидіарність – вибір рівня, на якому здійснюються заходи та вибір інструментів, що застосовуються, повинні бути пропорційні поставленим цілям. Значені принципи мають бути застосовані й на рівні нашої держави.*

**Відповідальність (підзвітність).** Всі інституції та процеси повинні служити усім зацікавленим сторонам, а також керівники, приватний сектор та організації громадянського суспільства підзвітні громадськості, так само як інституціональним зацікавленим сторонам процесу. Відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою належного врядування. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними громадськості та їх інституалізованим представництвом. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення або дії здійснюються, є вони

внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організацій чи інституцій. Загалом, організація або інституція є відповідальною перед тими (тим), кого стосуються рішення чи дії. Відповідальність не може бути впроваджено без прозорості та забезпечення верховенства права

**Ефективність.** Політики мають бути ефективними та своєчасними, давати необхідний результат на основі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та, за наявності, узагальнення отриманого досвіду. Ефективність також залежить від принципів пропорційності та субсидіарності.

**Узгодженість.** Політики і заходи мають бути узгодженими та легко зрозумілими. Узгодженість потребує політичного лідерства та суворої відповідальності з боку задіяних інститутів для забезпечення єдиного підходу.

Відзначимо, що теорія належного врядування ґрунтується на розумінні того, що уряд (державна влада) найчастіше є лише одним з акторів, які беруть участь у процесі державного управління. У більшості суспільств до цього процесу залучені різноманітні гравці (формально або неформально), які діють в рамках різноманітних структур (формальних або неформальних). І між ними треба налагоджувати взаємодію. **«Європейська» модель реалізації політики забезпечує участь різних акторів: (урядових, неурядових, регіональних, локальних), які можуть бути зацікавленими у вирішенні конкретного питання.** Ст. 26 Угоди безпосередньо розкриває «Співробітництво з питань громадянського суспільства». Очікуваний вплив від реалізації зазначеної статті полягатиме у збільшенні впливу організацій громадянського суспільства на прийняття рішень органами місцевого самоврядування й, відповідно, підвищенню якості прийняття таких рішень.

Основним завданням для втілення належного місцевого самоврядування є сталий розвиток. Головна загроза йому – слабкі інституції, які проводять програми та заходи через непрозору систему прийняття рішень. Закритий процес прийняття рішень є основою для поганого управління та корупції. Тому вважається, що в процесі реалізації належного врядування завдяки побудові прозорості, підзвітності та участі всіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень досягаються істотні вигоди. Наприклад, шляхом реалізації місцевих ініціатив. На цьому шляху темпи розвитку ростуть, та ведуть до активної участі та партнерства з приватним сектором, сектором

громадянського суспільства та з громадою. Все це, в свою чергу, веде до сталого розвитку.

Місцеве самоврядування Чернігівщини тісно пов'язане з питаннями розвитку сільських територій. Глава 17 Угоди стосується сільського господарства та розвитку сільських територій. Там мовиться про посилення адміністративних спроможностей на центральному та місцевому рівнях щодо планування, оцінки та реалізації політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій, обміну знаннями та найкращими практиками щодо політики розвитку сільських територій з метою сприяння економічному добробуту сільських громад; покращання конкурентоспроможності сільськогосподарського сектора та ефективності і прозорості ринків, а також умов для інвестування та ін.

Угода розкриває поняття транскордонного та регіонального співробітництва (це – одна з сфер її застосування), що є важливим з огляду на природонне положення Чернігівської області. Зокрема, мовиться про взаєморозуміння та двостороннє співробітництво у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневе управління та партнерство з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та територіальному співробітництву з метою створення каналів зв'язку та активізації обміну інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства.

*Прикладом спроби реалізації політики муніципального співробітництва є Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначив принципи, форми та сфери укладання договорів про співробітництво, низку інших питань. На жаль, 2015 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України зареєструвала лише два проекти зі співробітництва територіальних громад у Чернігівській області – вони були подані Семенівською міською та Вертіївською сільською радами.*

Детальніше питання транскордонного співробітництва розкриті в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (підписаній в Мадриді 21 травня 1980 р.) Ради Європи. У 1993 р. Україна приєдналася до зазначеної конвенції, отже взяла на себе зобов'язання підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та

територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших договірних сторін.

Рада Європи прагне забезпечити участь територіальних общин або властей Європи у розвитку співробітництва, зокрема, шляхом укладення угод в адміністративній галузі. Пріоритетними галузями для співробітництва визначаються такі, як: регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях, тобто, всі ті сфери, яких безпосередньо торкається діяльність органів місцевого самоврядування України.

Крім того, вважається, що співробітництво між місцевими та регіональними властями дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів. При цьому, транскордонне співробітництво має здійснюватися в межах компетенції територіальних громад або властей, визначеної внутрішнім законодавством.

Опосередковано Угода торкається питання фінансування на регіональному рівні. Питання місцевих фінансів входять і до сфер законодавчої, адміністративної та гуманітарної експертизи Ради Європи щодо країн Центральної та Східної Європи (в тому числі й України) у контексті розділу «Територіальна адміністрація» та положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Передбачається у сфері місцевого самоврядування подолати низку проблем щодо фінансового забезпечення територіальних громад (вочевидь, у випадку України йдеться про нові, об'єднані територіальні громади).

Отже, реформа місцевого самоврядування в Україні орієнтується на європейські підходи в цілому, а не лише на Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, враховує максимально можливо широке коло напрацювань з цього питання міжнародних інституцій та має забезпечити сумісність сучасного місцевого самоврядування в Україні як з європейським правом, так і з українськими традиціями.

*Володимир Бойко*

### **5.3 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В ПОЛЬЩІ**

Проект територіальної реформи місцевого самоврядування в Україні досить часто порівнюють з успішним польським варіантом.

Останній спирається на трьохрівневу систему незалежного самоврядування, а саме: гміна (територіальна громада) – повіт (район) – воєводство (область). Це результат, до якого ми прагнемо, але стартові умови та обставини проведення в Україні суттєво відрізняється від Польщі. Тож надалі – про спільні та відмінні риси наших реформ.

## **I ЕТАП РЕФОРМИ**

Польську реформу готували представники інтелектуального крила руху «Солідарність» (Єжи Регульський, Михайло Кулеша та ін.), перебуваючи в опозиції до авторитарної влади Польської народної республіки. Тобто, протягом 1980-х рр. минулого століття. На момент краху Польської народної республіки та формування першого постоконуністичного уряду Тадеуша Мазовецького (вересень 1989 р.) цілісний концептуальний пакет пропозицій був готовий – залишалось зробити фінансові розрахунки та дати старт реформі. У березні наступного року Сейм ухвалив необхідні закони (про самоврядування, про працівників місцевого самоврядування, про державну адміністрацію, виборчий, компетентнісний, про запровадження реформи)..

Під час реформи 1990 р. йшлося виключно про зміни базового рівня – гміни (територіальної громади). Вимоги до гміни: вона повинна охоплювати максимально можливо однорідну територію, з врахуванням організації поселення, просторової організації суспільних та економічних зв'язків, що забезпечувало б здатність виконувати громадські (публічні) завдання. Чисельність гмін, їхній склад – це компетенція державної влади, а не органів місцевого самоврядування.

*Зазначимо – об'єднання гмін в Польщі не проводилося, адже середньостатистична сільська гміна на той час нараховувала біля 8 тис. мешканців, а найменше – біля однієї тисячі. Тобто – не було такої необхідності (на відміну від України).*

*Інша перевага – в Польщі, в цілому, зберігалися територіальні межі довоєнних гмін, а це означало, що принцип повсюдності місцевого самоврядування, фактично, вже існував. Тож кордони гмін практично не переглядалися.*

У травні того ж року пройшли демократичні вибори до гмін із новими повноваженнями та ресурсною базою. Принцип, що застосовувався під час реформування в Польщі: робимо те, що можна, а те, що не можна – відкладаємо в часі. Зміни стосувалися, насамперед, таких складових:

- повноважень (скасована вертикальна підпорядкованість гмін – вони стали самодостатніми адміністративно-територіальними

одинацями, визначено виключні повноваження гміни, завпроваджено принцип повсюдності місцевого самоврядування);

- фінансів (відбулося перерозподілення бюджетних ресурсів на користь базового рівня);

- майна (державне майно, що знаходилося на території гмін, було передано у їхню власність – біля 50 тис. об'єктів);

- землі (вся земля, крім тієї, на якій розташовувалися об'єкти комунальної власності, була передана гмінам у комунальну власність);

- кадрів (одномоментно біля 100 тис. держслужбовців перейшли на службу до органів місцевого самоврядування, а в країні розгорнулася масова освітня кампанія з навчання депутатів та підвищення кваліфікації різних посадовців новим умовам управління та господарювання – навчання пройшли біля 300 тис. осіб, активно залучалися ЗМІ та громадські організації).

**Цей етап Польща пройшла блискавично – протягом кількох місяців.**

В результаті реформи базового рівня з'явилося три види гмін: міські, сільські, мішані. Всього їх нараховується 2479 (1587 сільських, 584 сільсько-міських та 307 міських. Для порівняння в Україні до 25 жовтня 2015 р. було біля 11 тис. територіальних громад.

Для практичного впровадження реформи, багато що важило введення посади уповноваженого уряду з питань реформи самоврядування, який підпорядковувався виключно прем'єр-міністру. Він, за посередництвом незабаром створеної структури представництв на місцях, міг впливати на будь-яке управлінське рішення, що зачіпало питання реформи самоврядування, та оперативно виправляти виявлені помилки, а саме:

- мав право втручатися до сфери повноважень різних міністерств.
- брав на себе міжвідомчі узгодження та підготовку потрібних законопроектів;
- організував використання міжнародної технічної допомоги (гранти), що йшла громадам.

Таким чином, блокувався спротив реформам як на рівні центральних відомств, так і місцевої адміністрації. Згодом представництва Уповноваженого були створені у кожному з тогочасних 49-ти воєводств.

Реформаторам довелося відповісти перед виборцями втратою влади – в результаті чергових парламентських виборів більшість отримала посткомуністична партія. Тож модернізація територіального управління загальмувалася, але вже зроблене на рівні гміни змінити

виявилось неможливо. А невідворотність – вирішальний критерій успіху реформи.

## II ЕТАП РЕФОРМИ

Проходив він у 1998–1999 рр. після повернення нащадків «Солідарності» до влади (саме через наявність двох віддалених у часі етапів часом кажуть, що польська реформа тривала довго). Як і на першому етапі було створено Бюро уповноваженого з питань реформ, щоправда, з дещо більшими функціями у правотворчості. Роботу над вправданенням реформ допучили віце-міністру і Міністерстві внутрішніх справ та адміністрації, який мав надзвичайні повноваження.

*В Україні розмір чинних областей – співмірний з новими польськими воєводствами. Більше того, їхні розміри співпадають з рекомендованими Євростатом для регіонального рівня величинами. З цієї точки зору необхідності в укрупненні областей немає. Воно й не передбачається. Натомість можливо утворення міжобласних підрозділів центральних органів влади (так званий – макрорегіональний рівень). Але їхнє функціонування не стосується теми що розглядається.*

Другий етап стосувався проміжного («штучного») рівня територіального управління, а саме: повіту та воєводства. Вони мали займатися питаннями, що виходили за межі повноважень гміни. Відбувся перерозподіл повноважень між органами державної влади та самоврядування на проміжному рівні територіального управління та між ним і центральними органами влади.

Тоді замість 49 утворилося 16 воєводств (спочатку планувалося 12). Їхній розмір мало чим відрізняється від нинішніх областей в Україні – найменше воєводство нараховує біля 1 млн. мешканців (Опольське, 2014 рік), а середнє – 2,5 млн.

*Польські повіти більші від українських районів. Територіальна реформа в Україні передбачає утворення нових районів із новим обсягом повноважень (фактично, з нинішніми їх буде споріднювати лише назва). Відповідно до розрахункових даних Євростату субрегіональний рівень (район – у випадку України) не може бути меншим за 150 тис. населення та більшим за 800 тис.*

В Польщі функціонує 314 повітів та 65 міст на правах повітів (більші міста, що мають функції одночасно гмін та повітів). Повіти в Польщі майже не укрупнювалися – вони виявилися доволі великими. Всього нині нараховується 380 повітів, з них 316 – земські, та 64 – міські (більші міста отримали одночасно й права повітів). Середній повіт у Польщі нараховує біля 83 тис. мешканців, а найменший – 22 тис.

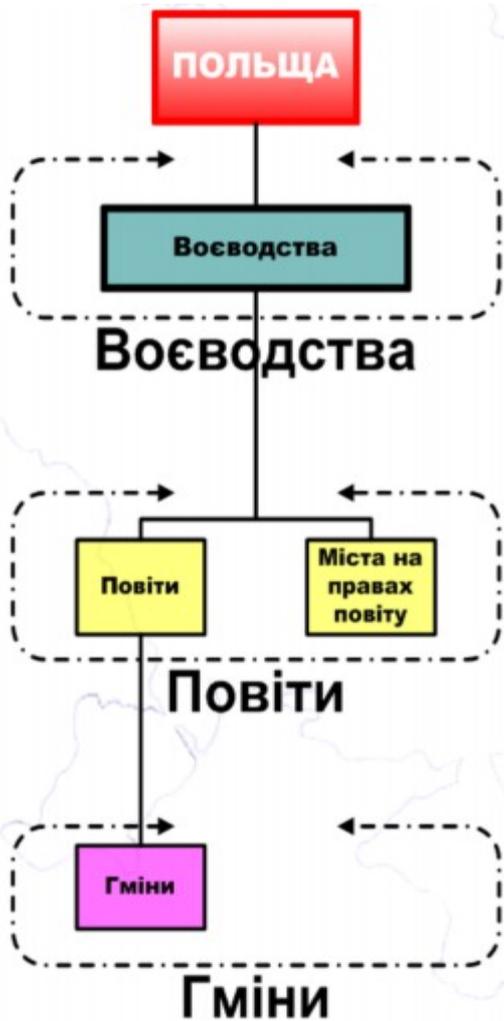
Щоправда, центр повіту мали визначити самі гміни, а для його формування вимагалось не менше 5 та не більше 8 гмін.

В Польщі представництво державної влади запроваджувалося лише на рівні воєводства (воєводу призначає прем'єр-міністр). Втім головною постаттю в воєводстві є все ж таки не він, а обраний маршалок (голова) відповідного сейму (обласної ради). В повітах виконавчу владу очилили обрані старости (тут представництва державної влади немає). В цілому, взаємодія між різними рівнями влади виглядає так:

- гміна, повіт та воєводство мають окремі, незалежні від доходів один одного, бюджети;
- між ними не існує ієрархічної залежності;
- повіт не здійснює нагляд за діяльністю гмін, не втручається у їхнє управління;
- право нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування всіх рівнів має лише представник держави – воєвода;
- ні воєвода, ні маршалок, ні староста не мають правових, організаційних чи фінансових важелів, аби безпосередньо управляти гмінами.

*Рішення, ухвалені органами місцевого самоврядування Польщі, не набувають чинності протягом перших тридцяти днів. Цей час відведений воєводі для можливості їхнього оскарження – в разі виникнення такої необхідності. Якщо так сталося, то орган місцевого самоврядування повинен врахувати зауваження представника державної влади та змінити чи відкорегувати власне рішення. В разі незгоди питання розглядається в судовому порядку.*

В результаті другого етапу реформи місцеве самоврядування було запроваджено на проміжному рівні, а також досягнута децентралізація (передача повноважень від центральної влади виборним органам місцевого самоврядування) та деконцентрація (передача функцій центральних органів державної влади своїм преставникам на місцях) влади. З 1999 р. жодних суттєвих змін до системи місцевого самоврядування та територіального управління Польщі не вносилися.



Один з архітекторів польської адміністративно-територіальної реформи Михайло Кулеша, намагаючись узальнити необхідні умови для її реалізації виділив такі: «По-перше, це знання експертів, подруге, потрібна політична воля і вона була. Наші уряди, політичні еліти зуміли це зрозуміти, прийняті впроваджувати. Потретє, необхідна була громадська підтримка. Це зрозуміло, якщо будується така структура, тоді підтримка громадських еліт забезпечена. А якщо будуюмо міцне самоврядування, також забезпечена підтримка місцевої спільноти, незважаючи на те, що пишуть в газетах і що говорять політичні суперники. І почетверте, потрібна ще одна річ. Треба, аби нам поталанило».

Надалі – докладніше про те, як були розподілені повноваження між різними складовими територіального управління в Польщі.

### ПОВНОВАЖЕННЯ СКЛАДОВИХ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОЛЬЩІ

В основі побудови територіального управління Польщі – принцип субсидіарності. Він вимагає, аби управлінські питання розв`язувалися на рівні, що найкраще може це виконати – якомога ближче до зацікавлених сторін. У випадку що розглядається:

- гміна займається тим, що окрема людина не може зробити сама та разом зі своєю родиною

- повіт розглядається як допоміжний суб'єкт стосовно гміни – займається тим, чим не може займатися гміна
- воєводство – допоміжний суб'єкт стосовно повіту, займається тим, чим не можуть займатися повіти
- держава – допоміжна стосовно всіх інституцій та організацій, що служать громадянам.

**Гміна відповідає за:**

- розвиток місцевої економіки;
- комунальне господарство;
- управління ринками, місцеву торгівлю;
- гмінний громадський транспорт;
- дошкільну та початкову шкільну освіту (школи утримуються за рахунок місцевого бюджету, а зарплата вчителям платиться за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету);
- соціальна допомога;
- охорона навколишнього середовища;
- охорона здоров'я (неспеціалізована, подібно до ФАПів);
- будинки культури;
- рекреація та спорт;
- громадський порядок та безпека (в т.ч . – протипожежна) на території гміни;
- утримання закладів громадського призначення та адміністративних споруд, що знаходяться у власності гмін.

Населення гміни обирає раду гміни, останнє – правління. Гміну очолюють війти (сільська місцевість), бургомістр (малі міста) або президент (великі міста).

Гміна працює на підставі власного Статуту. Має право утворювати допоміжні додаткові структурні – мікрорайони, а саме: дільниця, солтиство, поселення, які очолюють відповідні обрані особи. Але статусу посадової особи місцевого самоврядування вони не мають.

**Повіт відповідає за:**

- середню та спеціалізовану освіту;
- спеціалізовану охорону здоров'я;
- підтримку недієздатних та тимчасово непрацюючих;
- охорону культурних цінностей та туризм;
- розвиток фізичної культури;
- геодезію, картографію та кадастр;
- управління нерухомістю;

- благоустрій та нагляд за будівництвом;
- повітовий транспорт та міжгмінні дороги;
- екологію, водне господарство, рибальство, лісництво;
- загальну безпеку;
- запобігання надзвичайним ситуаціям;
- утримання закладів громадського призначення та адміністративних об'єктів, що знаходяться у власності повіту.

Обрана на загальних засадах рада повіту вибирає правління та старосту. Вона відповідає за питання, що виходять за межі компетенції гміни. Повітам можуть делегуватися права воєвдств в питаннях, що можуть вирішуватися на місці.

**Воєводство відповідає за:**

- стратегію розвитку, залучення інвестицій;
- Нововведення регіональних ринків
- розбудову інфраструктури;
- вищу освіту;
- спеціалізовану охорону здоров'я;
- розвиток культура та охорону історико-культурної спадщини;
- боротьбу з безробіттям, політику у сфері сім'ї;
- модернізація сільських районів;
- охорону навколишнього середовища;
- воєводський громадський транспорт та дороги;
- охорону прав споживачів;
- громадська безпека в цілому;
- територіальну цілісність;

Вибраний на загальних виборах сеймик воєводства вибирає правління та маршалка (голову), який є головною посадовою особою воєводства. Незалежно від них діє призначений урядом воєвода, що має контрольні та координаційні повноваження.

**Повноваження воєводи:**

- ведення політики уряду на території воєводства;
- пристосування до території політики уряду;
- контроль за виконанням нормативних актів органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування;
- координація діяльності структурних одиниць державної адміністрації та органів місцевого самоврядування;
- виконання та координація завдань оборони і державної безпеки;

- розвиток міжнародних відносин воєводства та співпраця з органами іноземних держав;
- розробка та подання урядових документів щодо воєводства.

*Вважається, що успішна реформа територіального устрою та місцевого самоврядування – один з ключових факторів, що дозволив Польщі, починаючи з 1992 р., кожного року (без виключень!) нарощувати свій валовий внутрішній продукт на душу населення. Тепер він становить 50% він німецького. Аналогічний український показник у 2015 р. – це 30% польського, тоді як на старті реформ, 1990 р., ВВП на душу населення Польщі – це 90% від показника України. Подібний провал – це ціна відсутності реформ у нашій країні.*

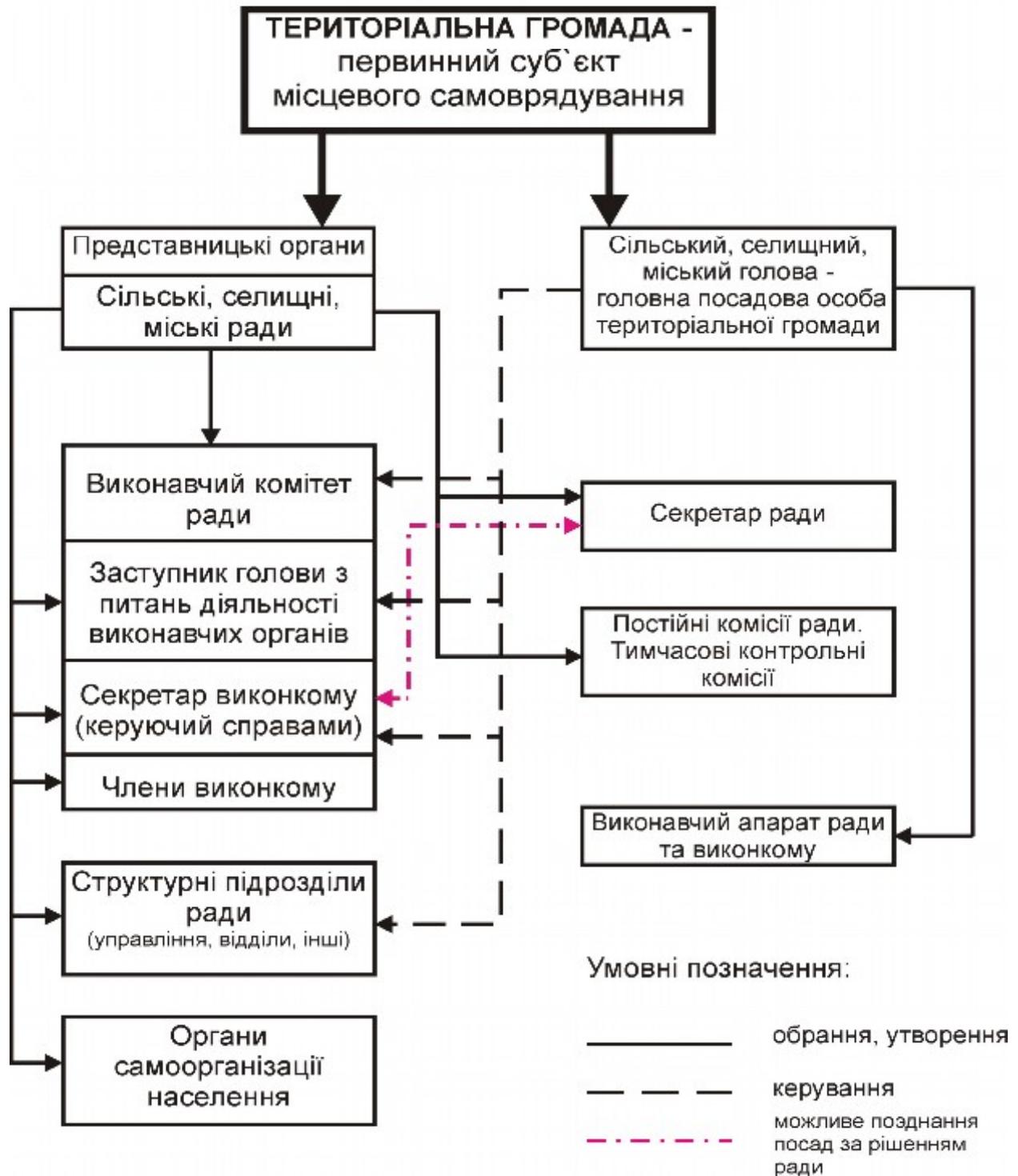
Як жартома зазначив один із польських експертів, Маркіян Желяк: реформи – як одруження. Ідеального рішення нема, але краще наважитися, ніж безкінечно чекати.

## **6. СТРУКТУРА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:**

### **6.1. Села, селища, міста (районного значення)**

# МОДЕЛЬ

структури органів місцевого самоврядування  
базового рівня - село, селище, місто  
(обрання, утворення, керування)



## **Щодо формування складу виконкому ради**

2. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

3. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган з питань містобудування та архітектури.

4. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости).

5. Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

6. Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

7. На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для сільського, селищного, міського голови.

8. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

9. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради.

Зі статті 51

### **Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради**

1. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

2. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

3. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

4. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Стаття 54

*Матеріал надав: Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій*

## **6.2. Об'єднаної територіальної громади**

### **Структура органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади**

Виходячи з функцій органів місцевого самоврядування спроможних громад, пропонується умовна мінімальна структура їх виконавчих органів.

Голова територіальної громади
2-3 заступники голови територіальної громади
Секретар ради територіальної громади
Фінансове управління
Відділ комунальної власності та земельних відносин
Сектор з юридичних питань
Відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони навколишнього природного середовища та інфраструктури
Відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій
Відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва
Служба містобудівного кадастру
Загальний відділ
Сектор організаційно-кадрової роботи
Відділ ведення Державного реєстру виборців
Центр надання адміністративних послуг
Дозвільний центр
Сектор з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій
Архівний відділ
Відділ освіти, молоді та спорту
Відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації
Управління соціального захисту населення та праці
Служба у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб
Відділ охорони здоров'я
Старости територіальної громади у складі виконавчого комітету

Примітка: запропоновані структурні одиниці можуть бути створені як окремі виконавчі органи спеціальної компетенції. Крім того, планується, що органи місцевого самоврядування матимуть можливість створювати власні правоохоронні органи (муніципальна варта).

Особливістю об'єднаних територіальних громад є наявність старости, який є посадовою особою місцевого самоврядування і обирається в порядку, визначеному законом. Староста обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади на строк повноважень цієї місцевої ради. У поселенні-центрі громади староста не обирається.

*Матеріал надав: Чернігівський офіс реформ*

## **7. КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД, ВІДПОВІДНИХ ГОЛІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ, СТАРОСТ**

### **7.1. Поточний стан**

#### **ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

#### **«ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»**

1. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

2. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

3. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

4. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

5. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Стаття 10

- Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання.

Зі статті 25

- **Виключна компетенція** сільських, селищних, міських рад викладена в статті 26 Закону.
- **Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:**

- а) у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27);
- б) в галузі бюджету, фінансів і цін (стаття 28);
- в) щодо управління комунальною власністю (стаття 29);
- г) в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (стаття 30);
- д) у галузі будівництва (стаття 31);
- є) у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (стаття 32);
- ж) у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (стаття 33);
- з) у сфері соціального захисту населення (стаття 34);
- і) в галузі зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35);
- к) в галузі оборонної роботи (стаття 36);
- л) щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (стаття 37);
- м) щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (стаття 38);
- н) у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (стаття 38/1);
- о) щодо відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України (стаття 39);
- п) інші повноваження, надані законом (стаття 40).

- **Виконавчі органи рад**

1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

2. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

3. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Стаття 11

- **Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради**

1. Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Зі статті 51

- **Повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради**

1. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів ради.

2. Виконавчий комітет ради:

1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

3. Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Стаття 52

- **Організація роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради**

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником

сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Стаття 53

- **Сільський, селищний, міський голова:**

- є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста;

- обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі;

- очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях;

- не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю;

- на сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом;

- повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації».

Стаття 12

- **Повноваження сільського, селищного, міського голови**

1. Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання. Повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового

припинення його повноважень відповідно до частини першої та другої ст. 70 цього Закону.

2. У разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради. Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту початку повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових місцевих виборах.

3. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених статтею 79 цього Закону, що має наслідком звільнення його з посади. Не пізніше як на п'ятнадцятий день після звільнення з посади або смерті сільського, селищного, міського голови особа, яка на цей час відповідно до закону здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови, звертається до Верховної Ради України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови.

Таке клопотання розглядається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень відповідного сільського, селищного, міського голови.

4. Сільський, селищний, міський голова:

1) забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

2) організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

3) підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

4) вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

5) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

6) вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;

7) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;

8) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

9) забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

10) призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

11) скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

11-<sup>1</sup>) вносить на розгляд ради пропозиції про утворення спеціалізованої установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;

11-<sup>2</sup>) вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;

12) забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

13) є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

14) представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

15) звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

16) укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

17) веде особистий прийом громадян;

18) забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

18-<sup>1</sup>) бере участь у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в межах та у спосіб, встановлені Законом

України «Про засади державної регуліторної політики у сфері господарської діяльності»;

19) здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;

20) видає розпорядження у межах своїх повноважень;

5. Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

6. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради.

7. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Стаття 42

#### • Староста

1. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради.

2. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування.

3. Староста:

1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

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

3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

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

5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

4. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади.

У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

5. Староста обирається в порядку, визначеному законом.

6. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.

Стаття 14



*Матеріал надав: Чернігівській центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій*

## 7.2 Зміни, що пропонуються

Розподіл повноважень новоутворених органів місцевого самоврядування (об'єднаних громад) здійснюватиметься за принципом субсидіарності. Це один з головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень матимуть ті органи влади, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним. Концепцією передбачено закріплення за громадами (села, селища, міста) найбільшого переліку повноважень. Органи місцевого самоврядування отримають необхідні кадрові та фінансові ресурси та інфраструктурний потенціал для належного виконання повноважень. Розгляньмо докладніше, які ж повноваження отримають об'єднані громади.

### *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;
- утримання вулиць і доріг на території громади;
- організація пасажирських перевезень на території громади;
- громадська безпека силами муніципальної міліції;
- пожежна охорона.

### *Делеговані повноваження:*

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

Варто зазначити, що об'єднані відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Перспективного плану громади отримають весь спектр повноважень, що їх наразі мають міста обласного значення. Докладніше перелік видаткових повноважень об'єднаних громад визначено в ст. 89, 90 Бюджетного кодексу України.

Крім того, в об'єднаних громадах мешканці мають бути забезпечені послугами, що надаються органами державної влади (виплата пенсій, субсидій, забезпечення пільгами, контроль санітарного та епізотичного стану, казначейське обслуговування тощо).

*Матеріал надали: Чернігівський офіс реформ та Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій*

# ЧОМУ ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ВИГІДНА?

## Управління



Україна з країни державних адміністрацій перетвориться на країну самоврядних громад.

Не буде окремо районних державних адміністрацій та районних рад. Замість них працюватиме одна рада громади та один її виконком.

Не буде двох (чи навіть трьох – у районному центрі) голів – залишиться один обраний голова територіальної громади.

Об'єднана територіальна громада матиме повноваження нижнього району.

Нові райони (або повіти) та область (або регіони) матимуть незначну кількість поноважень, решта питань вирішуватиметься в громадах.

## Гроші



Лише збільшенням обсягу грошей нинішніх проблем сільської місцевості не вирішити – треба створити об'єднання, спроможні ними управляти.

Об'єднана територіальна громада фінансуватиметься на тих самих засадах, що й нинішні міста обласного значення.

За об'єднаними територіальними громадами закріплюється 60% податку на доходи фізичних осіб – для утримання дитячих садочків, шкіл, ФАПів, клубів, бібліотек, спортивних майданчиків.

За нестачі коштів об'єднані територіальні громади отримуватимуть дотацію вирівнювання, держава надаватиме галузеві субвенції на освіту, охорону здоров'я...

Об'єднуюватимуться органи влади, а не населені пункти, отже для сільської місцевості всі фінансові пільги залишаються без змін.

Для тих громад, що вирішать об'єднатися добровільно, держава додатково виділить гроші та сприятиме залученню міжнародних коштів для проектів із реконструкції закладів бюджетної сфери та доріг.

Бюджетні кошти розподілятимуться раціональніше, бо ними автономно розпоряджатиметься самоврядна територіальна громада.

## Службовці та депутати



Не держава, а рада громади визначатиме скільки їй треба службовців та призначатиме їм зарплати.

Працівники нинішніх апаратів райдержадміністрацій, районних, міських, селищних та сільських рад перейдуть на роботу до виконкомів нових територіальних громад.

Зменшиться чисельність державних службовців, натомість збільшиться службовців місцевого самоврядування.

Депутатів стане менше, а їх склад – результаті жорсткішої конкуренції – меншим.

## Економічний розвиток



Наявність кількох, а не одного як тепер, адміністративного центру, стимулюватиме економічну активність у сільській місцевості.

Бізнес у більших громадах робити краще, ніж у малих.

Великих громадах міста (селища) та села будуть поєднані економічно, і адміністративно – так вони підтримуватимуть один одного у своєму розвитку.

Нові адміністративні центри об'єднаних територіальних громад стануть опорними пунктами для розвитку сільської території.

Більш потужні населені пункти опікуватимуться менш потужними.

Збільшиться обсяг землі, що перебуває в управлінні місцевих рад, адже в результаті реформи не повинно залишитися земель, крім стратегічного значення, поза межами об'єднаних територіальних громад.

## Послуги



В нових громадах надаватиметься стандартний обов'язковий обсяг адміністративних та соціальних послуг, лише за вторинним та третинним рівнем медичної допомоги доведеться звертатися до нових районів (повітів) та областей.

Адміністративні та соціальні послуги, що нині надаються у райцентрі, в тому самому або більшому обсягах надаватимуться в адміністративних центрах об'єднаних територіальних громад. Тобто відстань до органів влади

для їх споживача скоротиться.

Кількість доповідей зменшиться, адже такі документи подаються до органів влади, а вони працюватимуть у рамках об'єднаної самоврядної територіальної громади.

Держава підтримає для об'єднаних територіальних громад доступ до електронних державних реєстрів, таким чином зменшить потребу у паперах.

В населених пунктах, що не стануть адміністративними центрами, працюватимуть сільські старости, які переберуть на себе значну частину повноважень голів нинішніх територіальних громад та секретарів сільських рад.

## Бюджетні заклади



Склад мережі бюджетних закладів (шкіл, ФАПів та лікарень, клубів, бібліотек, спортивних споруд) вирішуватиметься не в області чи районі, а в самій територіальній громаді.

Рада одноосібно призначатиме керівників комунальних закладів, підприємств, установ.

Держава виділятиме додаткові кошти для реконструкції бюджетних закладів.

**ЗАЛИШИТИ ВСЕ ЯК Є НЕМОЖНА – СВДЧИТЬ НИНІШНІЙ СТАН  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД!**



## **8. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕКОМУНІЗАЦІЮ**

### **Декомунізація у питаннях і відповідях**

Український інститут національної пам'яті зібрав запитання, які найчастіше ставлять у зв'язку із ухваленням декомунізаційних законів, і підготував стислі відповіді на них. Відтоді, коли вступили в дію закони про декомунізацію, ми «тримаємо руку на пульсі» їх впровадження. Наші співробітники уважно слідкували за реакцією суспільства у медіа, під час безпосередніх зустрічей у регіонах країни, а також аналізували сотні звернень, які отримують з усієї країни. На основі цих спостережень вибрали ситуації, які найчастіше викликають запитання. Тож якщо для вас є незрозумілі моменти у декомунізаційному процесі – ці відповіді будуть для вас корисні.

#### **1. Навіщо потрібно перейменовувати вулиці?**

Цього вимагає Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їх символіки». Обидва ці режими знищили в Україні від 14 до 16 мільйонів людей. Цей закон стверджує: будь-які тоталітарні практики неприйнятні для Української держави. Убивати людей не можна ані з класових, ані з расових, ані з будь-яких інших причин.

Україна ніколи не збудує заможного та спокійного майбутнього без подолання спадщини тоталітарного минулого. Бо тоталітаризм і добробут – несумісні. Тож перейменування назв вулиць, пов'язаних із комуністичним режимом, – обов'язкова умова того, щоб у нашій державі відбулися позитивні суспільні перетворення. Подібний шлях декомунізації пройшла більшість посткомуністичних країн Центральної і Східної Європи.

«Залишити усе як є» з комуністичними назвами було б непослідовно: бо з одного боку засуджуємо нелюдські режими, а з другого – уславлюємо його символи чи імена його провідних діячів у назвах населених пунктів, вулиць, парків, досі зберігаємо їм пам'ятні знаки та пам'ятники. Ці символи тоталітарних режимів, а також такі елементи їх пропаганди мають бути усунені з громадського простору. І це тільки незначна частина роботи із подолання тоталітарного минулого. Україна потребує потужної модернізації. А модернізацію неможливо здійснити на тоталітарних цінностях.

## **2. Чи правда, що декомунізаційні закони забороняють комуністичну та нацистську ідеологію та символи?**

Ні, неправда.

Ані ідеологію, ані символи неможливо заборонити, як неможливо заборонити минуле. Воно було таким, яким було.

Закон ЗАСУДЖУЄ тоталітарні режими, які вирости на фундаменті цих ідеологій, як нелюдські, та забороняє ПРОПАГАНДУ їх символів.

Пропаганда ідеології та символів комуністичного та нацистського тоталітарних режимів визнається наругою над пам'яттю мільйонів жертв комунізму і нацизму та забороняється.

## **3. Чи можна НЕ перейменувати вулицю, село або місто?**

Ні, не можна.

Якщо назва підпадає під дію Закону «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їх символіки», вона має бути обов'язково змінена. Закон тут не передбачає жодних винятків. Ані збори громадськості, ані орган місцевого самоврядування не може своїм рішенням таку назву залишити. Це буде порушенням закону. А відтак – відповідальність згідно з чинним законодавством аж до кримінальної (ст. 436<sup>1</sup> Кримінального кодексу України).

Натомість місцева громада має цілковиту свободу у виборі будь-якої нової назви замість комуністичної або ж може повернути історичну. Це абсолютне право жителів села або міста. Однак, у новій назві також не може бути пропаганди тоталітарних режимів або їх діячів.

Отже, не може бути предметом обговорення «перейменувати, чи не перейменувати» назву, що пов'язана із пропагандою тоталітарного режиму. Предметом громадського обговорення може бути ТІЛЬКИ питання вибору НОВОЇ НАЗВИ.

## **4. Чи можна перейменувати Дніпропетровськ на Дніпропетровськ на честь Дніпра і Святого Петра, Іллічівськ – на Іллічівськ на честь Святого Іллі, а Котовськ – на Котовськ на честь котиків?**

Ні. Треба вести чесний діалог щодо минулого. Такі ігри та хитрощі навколо кривавої спадщини тоталітаризму є блюзнірством і наругою над пам'яттю мільйонів його жертв.

Відмова від старої назви передбачає повернення історичної або знайдення нової, а не винайдення нового обґрунтування старої. Нова назва не має бути співзвучна зі старою, що пов'язана із тоталітарним режимом. Приміром, не можна залишити не перейменованою вулицю Жовтневу, бо вона, мовляв, тепер буде названа на честь «теплого місяця осені». Ця назва насправді уславлює більшовицький переворот – «Великий Жовтень»/Жовтневу революцію.

Також перейменування мають відбуватися згідно з чинним правописом. Наприклад, місто на честь Святого Іллі мало б називатися Іллівськ, а Іллічівськ – похідне від Ілліча – більшовицького вождя Леніна.

### **5. А якщо місцева влада відмовиться перейменовувати населені пункти або вулиці, що підпадають під дію закону?**

Нічого з цієї затії не вийде: у законі передбачені запобіжники такому саботажу на місцевому рівні (*про це докладніше – у питаннях 6 та 7*).

Якщо місцеві ради не виконають вимоги закону – вулиці в населених пунктах перейменують облдержадміністрації, а комуністичні назви міст і сіл – змінить Верховна Рада України.

### **6. Як має відбуватися перейменування вулиць, провулків, проспектів, парків в містах і селах?**

Перший крок – проведення громадських обговорень нових назв, що мають замінити тоталітарні.

До 21 листопада 2015 року місцевим радам слід ухвалити рішення щодо перейменування конкретних вулиць, провулків, площ, які потрапляють під дію декомунізаційного законодавства. Якщо ж місцева влада такого перейменування не здійснить до 21 листопада 2015 року – це зобов'язаний зробити своїм розпорядженням сільський, селищний чи міський голова протягом наступних трьох місяців. Тобто – до 21 лютого 2016 року.

Якщо і до цієї дати й сільські, селищні чи міські голови не впораються із цим завданням – право перейменовувати переходить до облдержадміністрацій. Голова обласної державної адміністрації зробить це своїм розпорядженням.

До літа 2016 року будуть змінені всі назви, пов'язані із тоталітаризмом. Але процедури прописані саме так, щоб дати якомога ширші права громадам самим визначитися, як саме будуть перейменовані їхні населені пункти, їх вулиці і площі.

Центральна влада не нав'язує директивно, на які саме мають бути змінені тоталітарні назви, тільки встановлює обмеження, яких точно не може бути.

Список таких назв разом із біографічними довідками діячів тоталітарного комуністичного режиму розміщений і постійно оновлюється на офіційному сайті Українського інституту національної пам'яті – [www.memory.gov.ua](http://www.memory.gov.ua).

## **7. Як відбуватиметься зміна назв міст і сіл, які названі на честь подій або людей, пов'язаних із комуністичним тоталітарним режимом?**

Від 21 травня до 21 листопада 2015 року мають тривати громадські слухання щодо зміни назви такого населеного пункту. Ці слухання організовує місцева рада, а за їх результатами – ухвалює рішення щодо повернення населеному пунктові історичної, докомуністичної, назви або ж про надання нової.

Свої пропозиції щодо зміни назв населених пунктів місцеві ради до 21 листопада 2015 року подають до Верховної Ради України. Коли ж якась місцева рада не подасть таких пропозицій – рішення про перейменування ухвалить Верховна Рада України, на підставі рекомендацій Українського інституту національної пам'яті.

Нові назви міст і сіл парламент затверджує протягом трьох місяців.

До 21 лютого 2016 року всі комуністичні назви міст та сіл будуть змінені.

Це стосується також окупованих територій на Сході та в Криму.

## **8. Чи всі назви, що з'явилися у радянські часи, мають бути змінені?**

Ні, більшість назв залишаються без змін.

Наприклад, у Слов'янську з 680 вулиць під дію закону підпадають майже 130, тобто близько 19%. У Вінниці з 840 вулиць треба змінити назви близько 140, тобто 16%. У Харкові з 2700 назв вулиць, провулків, проспектів і майданів під дію декомунізаційного законодавства підпадають приблизно 285 назв, тобто трохи більше як 10%.

Перейменуванню підлягають тільки ті назви, що:

— безпосередньо пов'язані із комуністичним тоталітарним режимом;

— містять символіку режиму, назви його органів влади й імена діячів;

— ушлавлюють події і пам'ятні дати, пов'язані із тоталітарним культом.

Наприклад, треба перейменувати такі назви, як: Жовтнева, Жовтневої революції, Червонопрапорна, Леніна, Войкова, Дзержинського і т.п.

Виняток становлять назви, пов'язані із особами, діяльність яких за радянських часів була пов'язана з розвитком української науки та культури, як-от Олесь Гончар, Павло Тичина, Сергій Корольов та інші. Їх не перейменовуватимуть.

Не підпадають під дію декомунізаційного закону й такі назви, як Фабрична, Дизельна, Тепловозна, Шарикопідшипникова, Тракторобудівників і т.ін. Їх зміна або повернення історичних назв може відбуватися у звичайному порядку: місцева влада має можливість перейменувати будь-яку назву в будь-який момент. Але це пов'язане не із декомунізаційним законодавством, а з правами місцевого самоврядування визначати назви будь-яких вулиць на підпорядкованих йому територіях.

### **9. Чи правда, що ветеранам не можна носити їх радянські військові нагороди?**

Ні, це брехня та інсинуації!

Носіння нагород не є пропагандою. Про це прямо сказано в частині 3 статті 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їх символіки».

### **10. Що буде з радянськими символами на могилах солдат?**

Нічого. Та ж частина 3 статті 4 цього закону забороняє тривожити могили.

### **11. Кажуть, що в нашому місті нічого декомунізувати не будуть, бо керівництво міста домовилося про це в Києві. Чи це правда?**

Ні, неправда.

У Харкові, Котовську, Іллічівську й інших містах дійсно поширювалися такі чутки. Проте ніхто не може зупинити дію декомунізаційного закону: ані місцева влада, ані високопосадовці у столиці, на яких пліткарі посилаються.

Жодних винятків не буде. Закон один для всіх. Порушення ж передбаченого ним порядку органами місцевого самоврядування є підставою для звернення у прокуратуру.

**12. Через перейменування населеного пункту/вулиці моя адреса змінюється. Чи треба буде терміново ставити нову відмітку про місце реєстрації у паспорті?**

Хіба що в тому вразі, коли тоталітарна назва у вашому документі вас геть дратує. Згідно з чинним законодавством, після перейменування ніхто не мусить бігти до паспортного столу, щоб зробити відмітку про нову адресу.

Такі зміни можна зробити, коли буде зручно – наприклад, по досягненні віку, коли до паспорта треба вклеїти нове фото, або під час зміни місця проживання. Штамп із новою адресою у паспортному столі обійдеться у 85 копійок – таким є розмір державного мита.

**13. Чи правда, що у зв'язку із перейменуваннями треба буде змінити документи про власність на нерухомість? Скільки це буде коштувати сил і грошей?**

Ні, неправда.

Законодавство України не передбачає кінцевих термінів зміни документів у цьому випадку. Зміна назви вулиці не є зміною місця проживання. Тому всі необхідні зміни в документи можуть бути внесені тоді, коли це буде зручно їх власникові. Наприклад, коли людина захоче змінити місце проживання – переїхати на іншу вулицю або в інше село чи місто.

Документи власності на квартири, будинки, земельні ділянки, будь-яке інше майно, у яких вказані старі назви, залишаються дійсними. Зміни до них треба буде вносити, тільки якщо власник захоче продати, подарувати або передати у спадок свою квартиру, будинок чи інше майно. У такому випадку в документах, які будуть оформлюватися на нового власника, вже буде вказана нова назва.

Проте на вартості послуг нотаріуса це не позначатиметься: покупець і продавець платитимуть нотаріусові таку ж суму, як і в тих випадках, коли назва вулиці, села або міста не змінюється.

Єдине, кому треба буде внести зміни в статутні документи – це юридичні особи. Проте, відповідно до чинного законодавства, ця процедура для них є безкоштовною. Їм не треба буде сплачувати ані адміністративний збір, ані послуги нотаріуса, оскільки нотаріальне засвідчення підписів на статуті скасовано. Фізична особа-підприємець

(ФОП) вноситиме зміни про свою адресу в Єдиному державному реєстрі, але це також безкоштовно.

**14. Чи треба буде міняти техталони на автомобілі та номерні знаки?**

Ні.

Власникам автомобілів нема чого хвилюватися. перейменування вулиці не є зміною фактичного місця проживання, а тому й не є підставою для обов'язкової перереєстрації транспортного засобу і внесення змін до техпаспорта автомобіля.

Його власник зможе зробити це, коли буде продавати або дарувати авто. На вартості процедури перереєстрації це не позначиться, жодних додаткових платежів не передбачено.

У деяких містах Луганської та Полтавської областей чиновники справді робили заяви, що через зміну назв, пов'язаних із тоталітарним режимом, необхідно буде замінити техталони й номерні знаки. Пояснити це можна хіба що незнанням або нерозумінням цими чиновниками чинного законодавства. Або ж – політичними чи корупційними мотивами. Кожен такий випадок має бути предметом розгляду компетентних органів.

**15. Мою вулицю перейменували, але в паспорті залишилася стара адреса реєстрації. Чи призначать мені субсидію? Чи зможу я проголосувати на виборах?**

Так – і проголосуєте, і субсидію отримаєте.

Про зміни назв вулиць будуть повідомлені всі державні органи, а тому вони мають приймати документи як із новими назвами у адресах, так і зі старими.

Усі реєстри громадян мають бути приведені у відповідність до змін, певний час там паралельно «співіснуюватимуть» старі й нові назви. Тому зміна назви в адресі не є підставою для відмови в отриманні субсидії.

Так само стара адреса у паспорті не може бути підставою не видавати виборцеві бюлетень. Дільничні виборчі комісії отримують списки вулиць, які були перейменовані, і зобов'язані видати бюлетені усім виборцям, які є у списках на цій дільниці.

Центральна виборча комісія вже поширила заяву: розбіжності в адресі виборця у списку виборців та паспорті громадянина України в разі, якщо вони стосуються тієї самої вулиці чи того самого будинку та пов'язані з перейменуванням вулиці, не можуть бути перешкодою для голосування на виборах.

Окрім того, ЦВК готує спеціальне роз'яснення щодо цієї ситуації для окружних і дільничних комісій, що виборець, у якого в паспорті в адресі вказана стара назва, не може бути обмежений у праві голосу.

### **16. Я чув, що перейменування буде коштувати дуже дорого. Чи це правда?**

Ні, неправда.

По-перше, під перейменування потрапляють в середньому від 3% до 5% назв вулиць міст, а на Сході – близько 10%, як-от у Харкові.

По-друге, основною статтею витрат при перейменуванні є виготовлення нових табличок, а вони й так є далеко не на кожному будинку. Заміна табличок відбувається регулярно у плановому порядку. Це фінансується місцевими бюджетами постійно як витрати на благоустрій. Зрештою, тимчасові написи можна зробити за допомогою трафарету і фарби.

Так, ЗМІ розповсюджували заяви одного зі столичних чиновників, який стверджував, що одна табличка обійдеться у майже тисячу гривень. Називаючи таку ціну, він, мабуть, мав на увазі, що ці таблички будуть виготовляти з коштовної емалі й оздоблювати камінням Сваровські. Таблички по тисячі гривень за штуку – це корупція і відмивання коштів. Тому тут слід контролювати місцеве самоврядування та його чиновників.

Щоправда, певних додаткових витрат можуть зазнати ті підприємства й установи, які мають бланки і штампи зі старими назвами. Проте, далеко не всі юридичні особи мають печатки і штампи – вони не є обов'язковими для багатьох категорій юридичних осіб.

Окрім того, більшість юридичних осіб друкують свої бланки на звичайному робочому принтері, і для заміни назви в адресі достатньо щонайбільше кількох хвилин. Якщо ж хтось замовляє бланки у друкарні, варто просто не замовляти надмір бланків, а використовувати ті, що є. За пару місяців запас старих бланків вичерпається, а нові можна додрукувати за лічені години вже після офіційного перейменування населеного пункту чи вулиці, де розташована ця чи інша юридична особа.

### **17. Хто визначає, які саме назви отримають наші вулиці?**

Ви – жителі свого села або міста. Але є певні процедури.

Для цього свої пропозиції можна відправити листом на адресу місцевої ради або взяти участь у громадських обговореннях, які відбуватимуться у ваших містах і селах. Також у багатьох місцевих рад

на офіційних сайтах уже з'явився розділ «декомунізація», який передбачає різні форми зворотного зв'язку.

У великих населених пунктах, де обсяг роботи більший, місцеві ради можуть створювати спеціальні комісії з декомунізації. До роботи в них мають бути долучені краєзнавці, історики, правники, журналісти, громадські активісти, представники громадських об'єднань та відповідальні працівники виконкомів місцевих рад.

## **18. Радянські назви – це теж наша історія! Навіщо її знову переписувати?**

Комуністична влада приховувала ганебні сторінки свого минулого та злочини своїх діячів. Настав час ці приховані сторінки історії відкривати.

Наприклад, Петро Войков ушанований у назвах вулиць у містах Сміла, Житомир, Харків, Полтава, Бердичів, Чернігів, Фастів, Умань, Новоград-Волинський і багатьох інших. Донедавна у Херсоні його ім'я носила кондитерська фабрика.

За радянських часів його вшановували як видатного діяча революційного руху із партійною кличкою «Інтелігент» та радянського дипломата, вбитого у Варшаві «білогвардійцем». Натомість про участь Петра Войкова у вбивстві родини останнього російського царя за комуністичних часів навіть згадувати було заборонено. А саме Войков особисто добивав багнетом царських доньок, яким на той момент виповнилося від 17 до 22 років, керував і власноруч брав участь у розчленуванні тіл убитих. Зокрема, 12-річного царевича Олексія. Відомо, що Войков зняв з пальця вбитої імператриці Олександри коштовний перстень та вкрав його.

Дуже складно пояснити дітям, що таке добре, а що – погано, коли вони ідуть до школи вулицею, що названа ім'ям дітовбивці та крадія.

Це лиш один приклад. Серед назв вулиць є імена таких комуністичних діячів, які винні у смерті не кількох осіб, а тисяч або й мільйонів жертв тоталітарного режиму.

Декомунізація – це відкриття забороненої комуністичним режимом правди, а не «переписування історії».

Щоб бути успішними, реформи мають охопити усі сфери суспільного життя, призвести до зміни і переусвідомлення цінностей усього суспільства.

Додаткову інформацію, зокрема – посилання на закони, інфографіку, карту перейменувань тощо – ви можете скачати за

посиланнями: на сайті УІНП. Архів з великою розподільною здатністю  
<http://www.ex.ua/view/91473756>

*Матеріал надав: Український інститут національної пам'яті*

## **РОЗДІЛ II.**

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ**

#### **1. ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ НОРМ В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

##### **1.1. Трудові правовідносини**

###### **Трудовий договір, особливості його укладення**

Право на працю реалізується укладенням трудового договору про роботу на підприємстві, в установах, організації або з фізичною особою (ч. 2 ст. 2 КЗпП).

Отже, трудовий договір – основна, загальна форма виникнення трудових правовідносин. Визначення трудового договору закріплене КЗпП.

Відповідно до ст. 21 КЗпП трудовий договір – це угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, потрібні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором угодою сторін.

Сторони трудового договору: з однієї, сторони – працівник, з іншої – власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, фізична особа, яка відповідно до законодавства використовує найману працю. Це означає, що трудовий договір є двосторонньою угодою.

Отже, в разі укладення трудового договору як працівник, так і роботодавець набувають відповідних прав та обов'язків, які встановлюються для сторін трудового договору відповідно до трудового законодавства.

Стаття 22 КЗпП визначає гарантії під час укладення, зміни та припинення трудового договору. Так, необґрунтована відмова в прийнятті на роботу забороняється.

Відповідно до Конституції України не допускається будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг для укладення, зміни та припинення трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану; расової й національної належності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства в професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання.

Відповідно до ст.23 КЗпП трудовий договір може бути:

– безстроковим, то укладається на невизначений строк (найпоширеніший трудовий договір). Для укладання такого договору потрібне виключно волевиявлення сторін (працівника і роботодавця), без обумовлення періоду існування трудових правовідносин та будь-якого застереження в заяві або наказі (розпорядженні) про прийняття на роботу;

– на визначений строк, установлений за погодженням сторін (такі договори називаються строковими й укладаються на будь-який строк), що може укладатися як під час прийняття на роботу, так і пізніше, якщо є підстави для укладення (переукладення) таких трудових договорів. Строковий трудовий договір укладається, якщо трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк з урахуванням характеру наступної роботи або умов її виконання, або інтересів працівника та в інших випадках, передбачених законодавчими актами;

– укладеним на час виконання певної роботи.

Частиною 3 ст. 21 КЗпП передбачено, що особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його чинності, права, обов'язки і відповідальність сторін (у тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть установлюватися за угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законами України.

Контракт може укладатися лише у випадках, прямо передбачених законом. Якщо укладання контракту законом не передбачене, то роботодавець не має права укласти його з працівником. Додержання письмової форми для укладення контракту – обов'язкова умова.

Контрактом можуть бути обумовлені додаткові, порівняно з чинним законодавством, пільги і компенсації за рахунок підприємства. Контракт не має включати умов, що погіршують стан працівника порівняно із законодавством. Контракт є підставою для видавання наказу (розпорядження) про прийняття (найняття) працівника на роботу з дня, встановленого в контракті.

Постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.94 р. №170 затверджено Положення про порядок укладання контрактів при прийнятті (найманні) на роботу працівників, яке визначає порядок укладання контрактів під час прийняття (наймання) на роботу працівників на підприємства, в установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності, а також до громадян. На виконання цієї постанови Міністерство праці України видало наказ від 15.04.94 р. №23, яким затверджено Типову форму контракту з працівником.

Працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці через укладення трудового договору на одному або одночасно на кількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством, колективним договором або угодою сторін.

Згідно із чинним законодавством виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому самому або іншому підприємстві, в установі, організації або в громадянина (підприємця, приватної особи) за наймом, вважається сумісництвом.

Отже, сумісництво передбачає укладення двох трудових договорів: основного та за сумісництвом. Оплачують сумісникам фактично виконану ними роботу.

Питання щодо роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій регулюється, зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 03.04.93 р. №245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій», Положенням про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженим наказом Мінпраці, Мін'юсту, Мінфіну України від 28.06.93 р. №43, зареєстрованим у Мін'юсті України 30.06.93 р. за № 76.

Для роботи за сумісництвом згоди власника або уповноваженого ним органу за місцем основної роботи не потрібно.

Законодавством може бути встановлено обмеження на роботу за сумісництвом. Обмеження на сумісництво можуть запроваджуватися керівниками державних підприємств, установ і організацій разом з профспілковими комітетами лише щодо працівників окремих професій та посад, зайнятих на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, додаткова робота яких може призвести до наслідків, що негативно позначаються на стані їхнього здоров'я й безпеці

виробництва. Обмеження також поширюються на осіб, які не досягли 18 років, та вагітних жінок.

Тривалість роботи за сумісництвом не може перевищувати чотирьох годин на день і повного робочого дня у вихідний день. Загальна тривалість роботи за сумісництвом упродовж місяця не може перевищувати половини місячної норми робочого часу.

Не мають права працювати за сумісництвом також керівники державних підприємств, установ і організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (цехів, відділів, лабораторій тощо) та їхні заступники (за винятком наукової, викладацької, медичної і творчої діяльності).

Не вважається сумісництвом робота, що виконується за цивільно-правовими договорами.

Трудовий договір складається із певної сукупності умов, що встановлюють взаємні права та обов'язки для сторін трудового договору, а саме:

- обов'язкові умови (визначення місця роботи, трудової функції, компенсацій та пільг працівникові за роботу у важких, шкідливих, небезпечних умовах, умов оплати праці (посадова ставка, оклад, доплати, надбавки), режим праці та відпочинку тощо);

- необов'язкові умови (встановлення випробування, збереження комерційної (службової) таємниці, соціально-побутові пільги тощо).

Форма трудового договору між роботодавцем і працівником може бути письмовою і усною.

Відповідно до ст. 24 КЗпП трудовий договір укладається, як правило, в письмовій формі. Законодавством передбачено випадки обов'язкового додержання письмової форми трудового договору а саме:

- в разі організованого набору працівників;
- укладення трудового договору про роботу в районах з особливими природними географічними і геологічними умовами та умовами підвищеного ризику для здоров'я;
- укладення контракту;
- якщо працівник наполягає на укладенні трудового договору в письмовій формі;
- укладення трудового договору з неповнолітнім (ст. 187 КЗпП);
- укладення трудового договору з фізичною особою;
- в інших випадках, передбачених законодавством України.

Частиною 2 ст. 24 КЗпП передбачено, що під час укладення трудового договору громадянин зобов'язаний подати паспорт або інший документ, що посвідчує особу, трудову книжку, а у випадках,

передбачених законодавством, –також документи про освіту (спеціальність, кваліфікацію), стан здоров'я тощо.

Під час укладення трудового договору від потенційного працівника забороняється вимагати документи (відомості), що підтверджують його партійну, національну належність, походження, реєстрацію, місце проживання чи перебування, а також інші документи, подання яких не передбачене законодавством.

Крім того, працівник не може бути допущений до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, та повідомлення центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення формування й реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування про прийняття працівника на роботу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, укладення трудового договору оформлюється наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу про зарахування працівника на роботу.

Працівник не може бути допущений до роботи, якщо наказ (розпорядження) про його прийняття на роботу ще не виданий. Допущення працівника до роботи без належного оформлення працевлаштування буде неправомірним.

У наказі (розпорядженні) має бути зазначено, в який структурний підрозділ (цех, відділ, дільницю) і на яку роботу (посаду) приймається особа. Назва роботи, професії або посади записується відповідно до назви роботи, зазначеної в Класифікаторі професій.

З наказом (розпорядженням) про оформлення трудового договору обов'язково ознайомлюють працівника під підпис. Це дозволяє працівникові ознайомитися із змістом наказу (розпорядження) про правильність умов трудового договору.

Крім того, роботодавець зобов'язаний повідомити центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування про прийняття працівника роботу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Якщо такого повідомлення не буде, то працівник не може бути допущений до роботи.

Ця норма не поширюється на осіб, з якими укладено договір цивільно-правового характеру.

У разі порушення встановленого законодавством порядку оформлення трудових правовідносин працівник може звернутися із позовом до суду.

Особі, запрошеній на роботу в порядку переведення з іншого підприємства, установи, організації за погодженням між керівниками підприємств, установ, організацій, не може бути відмовлено в укладенні трудового договору.

Забороняється укладення трудового договору з громадянином, якому за медичним висновком запропонована робота протипоказана за станом здоров'я.

Відповідно до ст. 29 КЗпП до початку роботи згідно із укладеним трудовим договором роботодавець зобов'язаний виконати всі умови щодо інструктажу працівника і визначити йому робоче місце, а саме:

- роз'яснити працівникові його права і обов'язки та поінформувати під підпис про умови праці, наявність на робочому місці, де він буде працювати, небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, та можливі наслідки їхнього впливу на здоров'я, його права на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до чинного законодавства і колективного договору;

- ознайомити працівника з правилами внутрішнього трудового розпорядку та колективним договором;

- визначити працівникові робоче місце, забезпечити його потрібними для роботи засобами;

- проінструктувати працівника з техніки безпеки, виробничої санітарії, гігієни праці і протипожежної охорони.

Працівник допускається до роботи, визначеної трудовим договором, після виконання названих вимог.

У випадках, передбачених законодавством, укладенню трудового договору має передувати обов'язковий медичний огляд (зокрема, це стосується працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба в професійному доборі).

Статтею 26 КЗпП передбачено, що під час укладення трудового договору може бути обумовлене угодою сторін випробування з метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається. Умова про випробування має бути застережена в наказі (розпорядженні) про прийняття на роботу.

Установлений працівникові під час прийняття на роботу випробувальний термін означає, що працівник прийнятий на постійну роботу, але з певною умовою.

Випробування встановлюється виключно під час прийняття на роботу.

У період випробування на працівників поширюється законодавство про працю (правила внутрішнього трудового розпорядку, умови колективного договору тощо).

Працівник повинен виконувати всі трудові обов'язки, визначені трудовим договором, а факт установавання випробування не тягне за собою ніяких обмежень у трудових правах працівника.

У разі укладення трудових договорів із встановленням випробувального терміну слід звернути увагу, що випробування фіксується в трудовому договорі та наказі (розпорядженні) про прийняття на роботу; слід дотримуватися встановлених граничних термінів випробування. Відповідно до ст. 27 КЗпП строк випробування під час прийняття на роботу, якщо інше не встановлене законодавством України, не може перевищувати трьох місяців, а в окремих випадках, за погодженням з відповідним виборним органом первинної профспілкової організації, – шести місяців.

Строк випробування під час прийняття на роботу робітників не може перевищувати одного місяця, але існують окремі випадки, коли випробувальний термін може бути більшим.

Випробування не встановлюється під час прийняття на роботу певних категорій працівників, визначених КЗпП:

- для осіб, які не досягли 18 років;
- молодих робітників після закінчення професійних навчально-виховних закладів;
- молодих спеціалістів після закінчення вищих навчальних закладів;
- осіб, звільнених у запас з військової чи альтернативної (невійськової) служби;
- інвалідів, направлених на роботу відповідно до рекомендації медико-соціальної експертизи.

Випробування не встановлюється також під час прийняття на роботу в іншу місцевість і в разі переведення на роботу на інше підприємство, в установу, організацію, а також в інших випадках, якщо це передбачено законодавством.

Установавання випробувального терміну не є обов'язковою умовою під час приймання на роботу.

Відповідно до ст. 48 КЗпП трудова книжка – це основний документ про трудову діяльність працівника.

Пунктом 1.3 Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників, затвердженої наказом Мінпраці, Мін'юсту, Мінсоцзахисту України від 29.07.93 р. №58 (зі змінами), зареєстрованим у Мін'юсті України 17.08.93 р. за №110 (далі – Інструкція), передбачено, що під час влаштування на роботу працівники зобов'язані подавати трудову книжку, оформлену в установленому порядку.

Особи, які вперше шукають роботу і не мають трудової книжки, повинні пред'явити паспорт, диплом або інший документ про освіту чи професійну підготовку. Військовослужбовці, звільнені із Збройних сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Прикордонних військ України, Цивільної оборони України, Управління охорони вищих посадових осіб України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України (далі Збройні сили України та інші війська), та військовослужбовці, звільнені із Збройних Сил колишнього Союзу РСР і Збройних сил держав учасниць СНД, пред'являють військовий квиток. Звільнені з місця відбування кримінального покарання зобов'язані пред'явити довідку.

Трудові книжки ведуться на всіх працівників, які працюють на підприємстві, в установі, організації або у фізичної особи понад п'ять днів. Трудові книжки ведуться також на позаштатних працівників, якщо вони підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, студентів вищих та учнів професійно-технічних навчальних закладів, які проходять стажування на підприємстві, в установі, організації.

Працівникам, що стають до роботи вперше, трудова книжка оформляється не пізніше як упродовж п'яти днів після прийняття на роботу. Студентам вищих та учням професійно-технічних навчальних закладів трудова книжка оформляється не пізніше як упродовж п'яти днів після початку проходження стажування.

Запис до трудової книжки про прийняття на роботу працівника вноситься на підставі наказу (розпорядження) по підприємству.

Усі записи в трудовій книжці про прийняття на роботу, переведення на іншу постійну роботу або звільнення, вносяться власником або уповноваженим ним органом після видавання наказу (розпорядження), але не пізніше як за тиждень, а в разі звільнення – в день звільнення і мають точно відповідати тексту наказу (розпорядження).

Із записом, що вноситься до трудової книжки на підставі наказу (розпорядження) про прийняття на роботу, власник або уповноважений

ним орган зобов'язаний ознайомити працівника під підпис в особистій картці.

Під час прийняття на роботу запис до трудової книжки працівника слід зробити роботодавцю вчасно, а працівник повинен ознайомитися з наказом (розпорядженням).

На осіб, які працюють за сумісництвом, трудові книжки ведуться тільки за місцем основної роботи.

Відповідно до п. 2.14 Інструкції робота за сумісництвом, оформлена в установленому порядку, в трудовій книжці зазначається окремим порядком. Запис відомостей про роботу за сумісництвом провадиться на бажання працівника власником або уповноваженим ним органом.

Запис про умову випробування під час прийняття працівника на роботу до трудової книжки не робиться.

### **Особливості розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу**

Порядок розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу регулюється ст. 40 КЗпП, якою передбачено випадки, коли трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення його строку можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом за наявності певних підстав.

Згідно зі ст. 42 КЗпП у разі скорочення чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці.

Якщо умови продуктивності праці і кваліфікації однакові, то перевага в залишенні на роботі надається:

- сімейним – за наявності двох і більше утриманців;
- особам, у сім'ї яких немає інших працівників із самостійним заробітком;
- працівникам з тривалим безперервним стажем роботи на такому підприємстві, в установі, організації;
- працівникам, які навчаються у вищих і середніх спеціальних навчальних закладах без відриву від виробництва;
- учасникам бойових дій, інвалідам війни та особам, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;

- авторам винаходів, корисних моделей, промислових зразків і раціоналізаторських пропозицій;

- працівникам, які дістали на цьому підприємстві, в установі, організації трудове каліцтво або професійне захворювання;

- особам з числа депортованих з України, впродовж п'яти років з часу повернення на постійне місце проживання до України;

- працівникам з числа колишніх військовослужбовців строкової служби, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу та осіб, які проходили альтернативну (невійськову) службу, – впродовж двох років з дня звільнення їх зі служби.

Перевага в залишенні на роботі може надаватися й іншим категоріям працівників, якщо це передбачено законодавством України.

Про розірвання трудового договору власник або уповноважений ним орган зобов'язаний під підпис попередити працівника особисто не пізніше ніж за два місяці до звільнення, одночасно запропонувавши йому іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі, організації.

Якщо робота за відповідною професією чи спеціальністю відсутня, а також у разі відмови працівника від переведення на іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі, організації працівник на власний розсуд звертається по допомогу до державної служби зайнятості або працевлаштовується самостійно.

Крім того, слід зауважити, що ст. 42 № КЗпП передбачено переважне право на укладення трудового договору в разі поворотного прийняття на роботу. Так, працівник, з яким було розірвано трудовий договір з підстав, передбачених п. 1 ст. 40 КЗпП (крім випадку ліквідації підприємства, установи, організації), впродовж одного року має право на укладення трудового договору в разі поворотного прийняття на роботу, якщо власник або уповноважений ним орган проводить прийняття на роботу працівників аналогічної кваліфікації.

Однією з підстав для розірвання трудового договору є виявлена невідповідність, зокрема неякісне виконання робіт; неналежне виконання трудових обов'язків через недостатню кваліфікацію.

Виконання окремих видів робіт вимагає наявності документа про освіту та присвоєння кваліфікації, про проходження перевірки знань, про допуск до роботи.

Звільнення працівника за підставою невідповідності його обійманій посаді можливе за ініціативою власника або уповноваженого ним органу в разі дискваліфікації, відсутності документа про освіту, досвіду трудової діяльності.

Невідповідність працівника посаді, яку він обіймав, або виконуваній роботі може також виявлятися у стані здоров'я, що перешкоджає продовженню роботи. Наявність протипоказань обов'язково має фіксуватися в медичному висновку, відповідно до якого працівник визнавався інвалідом і йому було рекомендовано іншу роботу, ніж та, що виконувалася ним раніше.

Власник або уповноважений ним орган у такому разі може перевести працівника за його згоди на іншу менш кваліфіковану або легшу роботу з урахуванням медичного висновку або звільнити такого працівника в разі неможливості переведення його на легшу роботу.

Однією з підстав припинення трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу є розірвання трудового договору з працівником у разі систематичного невиконання без поважних причин обов'язків, які покладено на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо до нього раніше застосовувалися заходи дисциплінарного чи громадського стягнення.

Звільнення можливе за певних умов, а саме: працівник не виконав або неналежно виконав покладені на нього трудові функції навмисно (таке невиконання або неналежне виконання трудових функцій стосується саме трудових обов'язків, визначених трудовим договором, а також обов'язку додержуватися внутрішнього трудового розпорядку); невиконання обов'язків є систематичним.

Не вважатиметься порушенням трудової дисципліни невиконання працівником обов'язків, що виходять поза межі його трудових обов'язків або не передбачені трудовим договором.

Відповідно до п. 23 постанови Пленуму Верховного Суду України від 06.11.92 р. № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів» працівник може бути звільнений лише за проступок на роботі, вчинений після застосування до нього дисциплінарного або громадського стягнення за невиконання без поважних причин обов'язків, покладених на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку.

У таких випадках ураховуються ті заходи дисциплінарного стягнення, які встановлені чинним законодавством і не втратили юридичної сили за давністю або зняті достроково (ст. 151 КЗпП), і ті громадські стягнення, які були застосовані до працівника за порушення трудової дисципліни відповідно до положення або статуту, що визначає діяльність громадської організації, і з дня накладення яких до видавання наказу про звільнення минув не більш як один рік.

Для звільнення працівника за цією підставою власник або уповноважений ним орган може застосувати до працівника заходи дисциплінарного впливу, витребувати у працівника пояснення в письмовій формі щодо вчиненого проступку.

За пунктом 4 ст. 40 КЗпП власник має право розірвати трудовий договір у разі прогулу працівника без поважних причин.

Під прогулом слід розуміти відсутність працівника на роботі без поважних причин більш як три години (безперервно чи загалом).

Для звільнення працівника за такою підставою власник або уповноважений ним орган повинен мати докази, які підтверджують відсутність працівника на робочому місці більш як три години упродовж робочого дня (зміни).

Обов'язок щодо доказування фактів відсутності працівника на роботі, а також поважності (неповажності) причин покладається на власника.

Не може вважатися прогулом відсутність працівника не на підприємстві, а на робочому місці. Якщо працівник не залишив місцезнаходження підприємства, він не може бути звільнений за п. 4 ст. 40 КЗпП.

Звільнення за вчинення прогулу (в тому числі і за відсутність на роботі більш як три години упродовж робочого дня) є дисциплінарним стягненням і проводиться з додержанням правил, установлених для застосування дисциплінарних стягнень.

Під час розірвання трудового договору з працівником власник або уповноважений ним орган має взяти від працівника письмове пояснення причини невиходу на роботу. Якщо працівник відмовляється надати пояснення своєї відсутності, складається відповідний акт.

У разі звільнення працівника за п. 4 ст. 40 КЗпП власник або уповноважений ним орган повинен отримати згоду профспілкового органу.

Самовільний невихід на роботу у зв'язку із використанням працівником відпустки, відгулу за відпрацьований раніше день, залишення місця роботи без попередження власника чи уповноваженого ним органу визнаються прогулом і можуть бути причиною звільнення працівника.

Звільнення працівника за п. 5 ст. 40 КЗпП є правом роботодавця, а не його обов'язком.

Слід зазначити, що вихід на роботу хоча б на один день перериває цей строк. Чотиримісячний строк має обчислюватися знову. Періоди

нез'явлення на роботі тривалістю менш як чотири місяці не підсумовуються.

Законодавством може бути встановлено триваліший строк збереження місця роботи (посади) в разі певного захворювання (більш як чотири місяці).

Не підлягають звільненню працівники, які втратили працездатність у зв'язку з трудовим каліцтвом або професійним захворюванням. За ними робоче місце (посада) має зберігатися до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Таке звільнення працівників може провадитися лише за попередньої згоди виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації, членом якої є працівник.

Поновлення є підставою для звільнення власником або уповноваженого ним органу працівника тільки в тому разі, якщо воно проводиться відповідно до законодавства.

Поновлення на роботі працівника можливе в таких випадках;

- згідно з рішенням суду, якщо працівник звільнений без законних підстав;

- якщо працівник звільнений без погодження з профспілковим органом (а таке погодження є обов'язковим згідно із законом);

- якщо працівника звільнено з роботи у зв'язку з незаконним засудженням.

Власник або уповноважений ним орган може розірвати трудовий договір з працівником за появу на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

Звільнення за такою підставою допускається за умови, що працівник перебував у нетверезому стані, стані наркотичного чи токсичного сп'яніння в робочий час на робочому місці.

Для звільнення працівника за цією підставою достатньо вчинити таке порушення трудової дисципліни хоча б один раз.

Підтвердженням факту появи на роботі в нетверезому стані, стані наркотичного або токсичного сп'яніння може слугувати медичний висновок за результатами огляду працівника, а також акт, складений власником або уповноваженим органом за наявності свідчень представників громадськості, свідків тощо.

Для працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність згідно із статутами про дисципліну, порушенням трудової дисципліни може вважатися також поява в такому стані не тільки безпосередньо на робочому місці, а й на території підприємства, установи, організації в неробочий час.

Стан наркотичного сп'яніння встановлюється відповідно до спеціальних правил.

Факт незаконного вживання наркотичних засобів або психотропних речовин установлюється на підставі показань свідків, за наявності ознак наркотичного сп'яніння, результатів медичного огляду, а також тестів на вміст наркотичного засобу або психотропної речовини в організмі особи.

Установлення наявності стану наркотичного сп'яніння внаслідок незаконного вживання наркотичних засобів або психотропних речовин є компетенцією лише лікаря, на якого покладено обов'язки щодо проведення медичного огляду (обстеження).

Розірвання трудового договору може бути проведене лише за попередньої згоди виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації.

Можна звільнити працівника за учинення за місцем роботи розкрадання (в тому числі дрібного) майна власника, встановленого вироком суду, що набрав законної сили, чи постановою органу, до компетенції якого входить накладення адміністративного стягнення або застосування заходів громадського впливу.

Звільнення може відбутися незалежно від форми власності й розміру викраденого майна (працівника можна звільнити за вчинення дрібного розкрадання).

Крім названих випадків, розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу можливе в разі призову або мобілізації власника – фізичної особи під час особливого періоду (п. 10 ст.40 КЗпП).

Питання щодо реалізації права на розірвання трудового договору за наявності законної підстави залишається на розсуд роботодавця і навіть тоді, коли ним отримано погодження на звільнення працівника виборного органу первинної профспілкової організації.

Крім підстав, передбачених ст. 40 КЗпП, трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу може бути розірваний також у таких випадках (ст. 41 КЗпП):

- одноразового грубого порушення трудових обов'язків керівником підприємства, установи, організації всіх форм власності (філіалу, представництва, відділення та іншого відокремленого підрозділу), його заступниками, головним бухгалтером підприємства, установи, організації, його заступниками, а також службовими особами органів доходів і зборів, яким присвоєно спеціальні звання, і службовими особами центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну

політику у сферах державного фінансового контролю та контролю за цінами;

- винних дій керівника підприємства, установи, організації, внаслідок чого заробітна плата виплачувалася несвоєчасно або в розмірах, нижчих від установленого законом розміру мінімальної заробітної плати;

- винних дій працівника, який безпосередньо обслуговує грошові, товарні або культурні цінності, якщо ці дії дають підстави для втрати довір'я до нього з боку власника або уповноваженого ним органу. За цією підставою трудовий договір може бути розірваний лише з працівниками, які безпосередньо обслуговують грошові або товарні цінності (з додержанням вимог ст. 43 КЗпП);

- учинення працівником, який виконує виховні функції, аморального проступку, не сумісного з продовженням такої роботи. Роботодавець може розірвати трудовий договір тільки з працівниками, які виконують виховні функції, або якщо ці функції є основними в їхній роботі (вихователі, вчителі, викладачі, педагогічні працівники позашкільних закладів тощо) (з додержанням ст. 43 КЗпП);

- перебування всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» в прямому підпорядкуванні у близької особи (звільнення допускається, якщо неможливо перевести працівника за його згоди на іншу роботу);

- припинення повноважень посадових осіб.

Розірвання договору в таких випадках провадиться з додержанням вимог

ч. 3 ст. 40 КЗпП (заборона звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за п. 5 ст. 40 КЗпП), а також у період перебування працівника у відпустці).

Відповідно до ч. 2 ст. 40 КЗпП звільнення працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, виявленням невідповідності обійманій посаді, поновлення на роботі працівника, що раніше виконував цю роботу, допускається виключно тоді, якщо працівника неможливо перевести на іншу роботу за його згоди.

За частиною 3 ст. 40 КЗпП не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за п. 5 ст. 40 КЗпП), а також у період перебування працівника у відпустці. У разі повної ліквідації підприємства, установи, організації допускається розірвання

трудового договору з ініціативи власника та в період тимчасової непрацездатності працівника або перебування його у відпустці.

Таким чином, законодавством встановлено заборону на звільнення працівника а ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за п. 5 ст. 40 КЗпП).

Пунктом 17 постанови Пленуму Верховного Суду від 06.11.92 р. № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів» передбачено, що правила про недопустимість звільнення працівника в період тимчасової непрацездатності, а також у період перебування у відпустці (ч. 3 ст. 40 КЗпП) стосуються як передбачених ст. 40, 41 КЗпП, так й інших випадків, коли розірвання трудового договору відповідно до чинного законодавства провадиться з ініціативи власника або уповноваженого ним органу.

Розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу не може бути визнано обґрунтованим, якщо в день звільнення працівникові видано листок непрацездатності (довідку в установлених законом випадках) про його тимчасову непрацездатність.

У певних випадках для звільнення працівника потрібна попередня згода виборного органу (профспілкового представника) первинної профспілкової організації, членом якої є працівник.

Так, розірвання трудового договору з підстав, передбачених п. 1 (крім випадку ліквідації підприємства, установи, організації), 2-5, 7 ст. 40 і п. 2, 3 ст. 41 КЗпП, може бути проведене лише за попередньої згоди виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації, членом якої є працівник, крім випадків, коли розірвання трудового договору за таких підстав проводиться з прокурором, працівником органу внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань України чи органу, що контролює додержання податкового законодавства.

Рішення виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) про відмову в наданні згоди на розірвання трудового договору має бути обґрунтованим. Якщо в рішенні немає обґрунтування відмови в наданні згоди на розірвання трудового договору, власник або уповноважений ним орган має право звільнити працівника без згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника).

Власник або уповноважений ним орган має право розірвати трудовий договір не пізніше як через місяць з дня одержання згоди

виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника).

Якщо розірвання трудового договору з працівником проведене власником або уповноваженим ним органом без звернення до виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника), суд зупиняє провадження по справі, запитує згоду виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) і після її одержання або відмови виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) в наданні згоди на звільнення працівника (ч. 1 ст. 43 КЗпП) розглядає спір по суті.

Проте ст. 43№ КЗпП передбачено випадки, коли для розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) непотрібно.

Слід також зазначити, що під час звільнення за ініціативою власника або уповноваженого ним органу є певні обмеження для окремих працівників. Так, статтею 184 КЗпП передбачено, що звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (до шести років – ч. 6 ст. 179), одиноких матерів за наявності дитини віком до 14 років або дитини-інваліда з ініціативи власника або уповноваженого ним органу не допускається, крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації, коли допускається звільнення з обов'язковим працевлаштуванням. На період працевлаштування за ними зберігається середня заробітна плата, але не більш як три місяці з дня закінчення строкового трудового договору.

Цю категорію жінок не можна звільнити не лише з підстав, передбачених ст. 40 і 41 КЗпП, а й з інших підстав, які кваліфікуються як звільнення (розірвання трудового договору) з ініціативи роботодавця.

У разі такого звільнення ця категорія жінок може оскаржити таке рішення в порядку, встановленому чинним законодавством.

Припинення трудового договору незалежно від підстав звільнення оформлюється наказом (розпорядженням,) власника або уповноваженого ним органу. У наказі (розпорядженні) зазначаються підстави припинення трудового договору відповідно до формулювання законодавства про працю і з конкретним посиланням на статтю, пункт закону. Копію наказу (розпорядження) про звільнення роботодавець повинен видати працівникові в день звільнення.

Крім того, відповідно до ст. 47 КЗпП власник або уповноважений ним орган зобов'язаний у день звільнення видати працівникові належно оформлену трудову книжку і провести з ним розрахунок у строки, зазначені ст. 116 КЗпП.

У разі відсутності працівника в останній день роботи все одно видається наказ (розпорядження) про звільнення, робиться запис про звільнення в трудовій книжці. Власник або уповноважений ним орган відповідного п. 4.2 Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників, затвердженої наказом Мінпраці, Мін'юсту, Мінсоцзахисту України від 29.07.93 р. №58 (зі змінами), зареєстрованим у Мін'юсті України 17.08.93 р. за №110, у день звільнення надсилає йому поштове повідомлення про потребу отримати трудову книжку. Пересилання трудової книжки поштою з доставкою на зазначену адресу допускається тільки за письмової згоди працівника.

Під час звільнення працівника виплата всіх сум, що належать йому від підприємства, установи, організації, провадиться в день звільнення.

Якщо працівник у день звільнення не працював, то такі суми мають бути виплачені не пізніше від наступного дня після пред'явлення звільненим працівником вимоги про розрахунок. Про нараховані суми, належні працівникові під час звільнення, власник або уповноважений ним орган повинен письмово повідомити працівника перед виплатою цих сум.

Якщо є спір про розмір сум, належних працівникові під час звільнення, власник або уповноважений ним орган у будь-якому разі повинен у строк виплатити не оскаржувану ним суму.

У деяких випадках під час розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу працівникові виплачується вихідна допомога. Розмір такої допомоги залежить від підстави, за якою проводиться припинення трудового договору.

Так, у разі припинення трудового договору з підстав, зазначених п. 1 (зміни в організації виробництва і праці), 2 (виявлення невідповідності працівника обійманій посаді або виконуваній роботі) і 6 (поновлення на роботі працівника, який раніше виконував цю роботу) ст. 40 КЗпП працівникові виплачується вихідна допомога в розмірі не менш як середньомісячний заробіток; у разі припинення трудового договору з підстав, зазначених п. 5 ч. 1 ст. 41 КЗпП (припинення повноважень посадових осіб), – у розмірі не менш ніж шестимісячний середній заробіток.

*Матеріал надав: Департамент соціального захисту населення обласної державної адміністрації за даними юридичного департаменту Мінсоцполітики України).*



	інші платежі здійснюються власником або уповноваженим ним органом після виконання зобов'язань щодо оплати праці.
--	--

<p>Ст. 100 КЗпП України</p> <p>Генеральна угода, додаток 3</p>	<p>На важких роботах, на роботах із шкідливими і небезпечними умовами праці встановлюється підвищена оплата праці. Перелік цих робіт визначається КМУ.</p> <p>Розміри доплат:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- за роботу у важких і шкідливих умовах праці – 4, 8, 12 % тарифної ставки (окладу);</li> <li>- за роботу в особливо важких і особливо шкідливих умовах праці – 16, 20, 24 % тарифної ставки (окладу).</li> </ul> <p>За інтенсивність – 12 % тарифної ставки (окладу).</p>
<p>Ст. 107 КЗпП України</p>	<p>Робота у святковий і неробочий день оплачується у подвійному розмірі за години, фактично відпрацьовані у святковий і неробочий день.</p> <p>На бажання працівника, який працював у святковий і неробочий день, йому може бути наданий інший день відпочинку.</p>
<p>Ст. 108 КЗпП України</p> <p>Генеральна угода, додаток 3</p>	<p>Робота у нічний час оплачується у підвищеному розмірі, встановленому генеральною, галузевою (регіональною) угодами та колективним договором, але не нижче 20 % тарифної ставки (окладу) за кожну годину роботи у нічний час.</p> <p>За роботу у вечірній час (з 18 до 22 год) – 20 % годинної тарифної ставки (окладу) за кожну годину роботи.</p> <p>За роботу в нічний час – 35 % годинної тарифної ставки (окладу) за кожну годину роботи.</p>
<p>Ст. 115 КЗпП України</p>	<p>Заробітна плата виплачується не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує шістнадцяти календарних днів, та не пізніше семи днів після закінчення періоду, за який здійснюється виплата.</p>



## 1.2. Проходження служби в органах місцевого самоврядування

### *Право на службу в органах місцевого самоврядування*

Відповідно до статті 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Статтею 5 цього Закону передбачено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

При прийнятті громадянина на службу в органи місцевого самоврядування необхідно враховувати наступне:

- законодавством визначено специфічне коло повноважень, прав і обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування, умови прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;
- посадові особи місцевого самоврядування є суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- для посадових осіб місцевого самоврядування встановлені обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби (стаття 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);
- обмеження щодо спільної роботи на одному і тому ж підприємстві, в установі, організації осіб, які є близькими родичами чи свояками (батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також батьки, брати, сестри і діти подружжя), якщо у зв'язку з виконанням трудових обов'язків вони безпосередньо підпорядковані або підконтрольні один одному (стаття 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);
- граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади (стаття 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);
- посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що

перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень (стаття 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

➤ сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток (стаття 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

➤ секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом (стаття 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

*Перелік робіт, які не є сумісництвом, визначені додатком до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженого наказом Міністерства праці, Міністерства юстиції, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 30 червня 1993 року за № 76.*

### ***Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування***

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється відповідно до статті 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

### ***Встановлення випробування під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування***

Під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування може встановлюватися випробування терміном до шести місяців.

*На посадову особу місцевого самоврядування в період випробування повністю поширюється дія чинного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.*

Умова про встановлення випробування повинна бути обумовлена в розпорядженні сільського, селищного голови про прийняття особи на відповідну посаду.

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають *Присягу посадової особи місцевого самоврядування* (стаття 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

*Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи в особовій справі. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці.*

Новообрані сільські, селищні, міські голови складають Присягу на сесії відповідної ради.

Закон України «Про колективні договори і угоди» визначає правові засади розробки, укладення та виконання колективних договорів і угод з метою сприяння регулюванню трудових відносин та соціально-економічних інтересів працівників і власників.

### ***Присвоєння рангів посадовим особам місцевого самоврядування***

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад (стаття 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Ранги сільським, селищним головам присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Ранги, які відповідають посадам третьої – сьомої категорії, присвоюються відповідно сільським, селищним головою.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи.

Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним терміном, ранги присвоюються *після його закінчення* за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального терміну виплачується відповідно до цих рангів.

Прикінцевими та перехідними положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що у разі переходу посадової особи місцевого самоврядування на державну службу рівнозначної чи нижчої категорії посад їй присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до цього Закону.

*Черговий ранг не може бути присвоєний посадовій особі, до якої протягом останнього року застосовувалися дисциплінарні стягнення, а також у період перебування під слідством. Затримка у присвоєнні чергового рангу до одного року може застосовуватися як захід дисциплінарного впливу.*

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

*Типові порушення при присвоєнні рангів посадовим особам місцевого самоврядування:*

➤ черговий ранг присвоюється із затримкою без відповідного обґрунтування, безпосереднім керівником не готується відповідне подання, чергові ранги присвоюються посадовим особам місцевого самоврядування, до яких протягом останнього року застосовувалися дисциплінарні стягнення;

➤ черговий ранг присвоюється достроково без відповідного обґрунтування.

### ***Оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування***

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у частині другій цієї статті, посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації (стаття 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Положення про проведення атестації затверджується сільським, селищним головою.

*Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1440.*

У період між атестаціями проводиться щорічна оцінка виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань та обов'язків у порядку, визначеному сільським, селищним головою з урахуванням Типового положення та особливостей органу місцевого самоврядування.

### ***Відпустки посадових осіб місцевого самоврядування***

Посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення

у розмірі посадового окладу (стаття 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Посадовим особам місцевого самоврядування, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, відповідно до статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1994 року № 250 «Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток», надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю 5 календарних днів, а починаючи з 11-го року ця відпустка збільшується на 2 календарні дні за кожний наступний рік. Тривалість додаткової оплачуваної відпустки не може перевищувати 15 календарних днів.

Виникнення права на додаткову оплачувану відпустку та її тривалість знаходяться у прямій залежності від наявності у посадовій особи місцевого самоврядування відповідного стажу, передбаченого постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.1994 р. № 250, що дає право на надання вказаної відпустки, а не від відпрацьованого посадовою особою часу у відповідному робочому році.

У разі використання додаткової відпустки за стаж служби в органах місцевого самоврядування чи її компенсації за попереднім місцем роботи, за новим місцем роботи така відпустка не надається.

*Матеріал надав: організаційний відділ виконавчого апарату Чернігівської обласної ради*

***Юрій Вдовенко***

## **2. ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **2.1. Бюджетна система України**

Бюджетна система – це сукупність усіх бюджетів, які формуються і діють на території країни згідно з її бюджетним устроєм.

Бюджетний устрій – це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структура і взаємозв'язок між бюджетами, які він об'єднує, у процесі забезпечення виконання єдиної загальнодержавної фінансово-бюджетної політики. Бюджетний устрій країни визначається її державним устроєм. В унітарних державах бюджетна система складається з двох рівнів: державного та місцевих бюджетів.



*\*Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу, за результатами територіальної реформи, бюджети об'єднаних територіальних громад формуватимуться на тих самих засадах, що і нинішні бюджети міст обласного значення.*

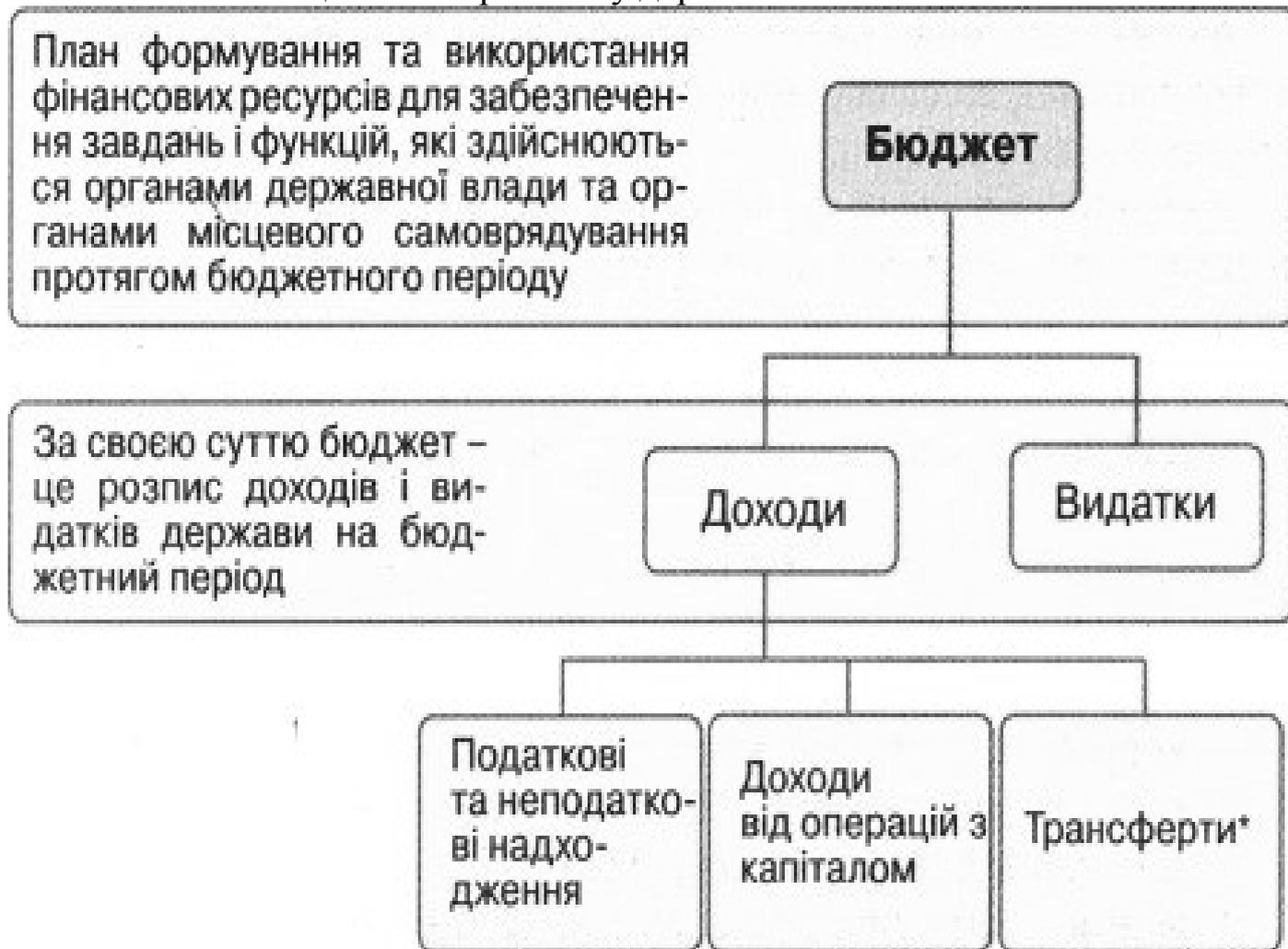
В основу формування бюджетної системи покладено:

- визначення видів бюджетів;
- установлення принципів побудови бюджетної системи;
- розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи.

На сьогодні бюджетна система України регулюється Бюджетним кодексом України і складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

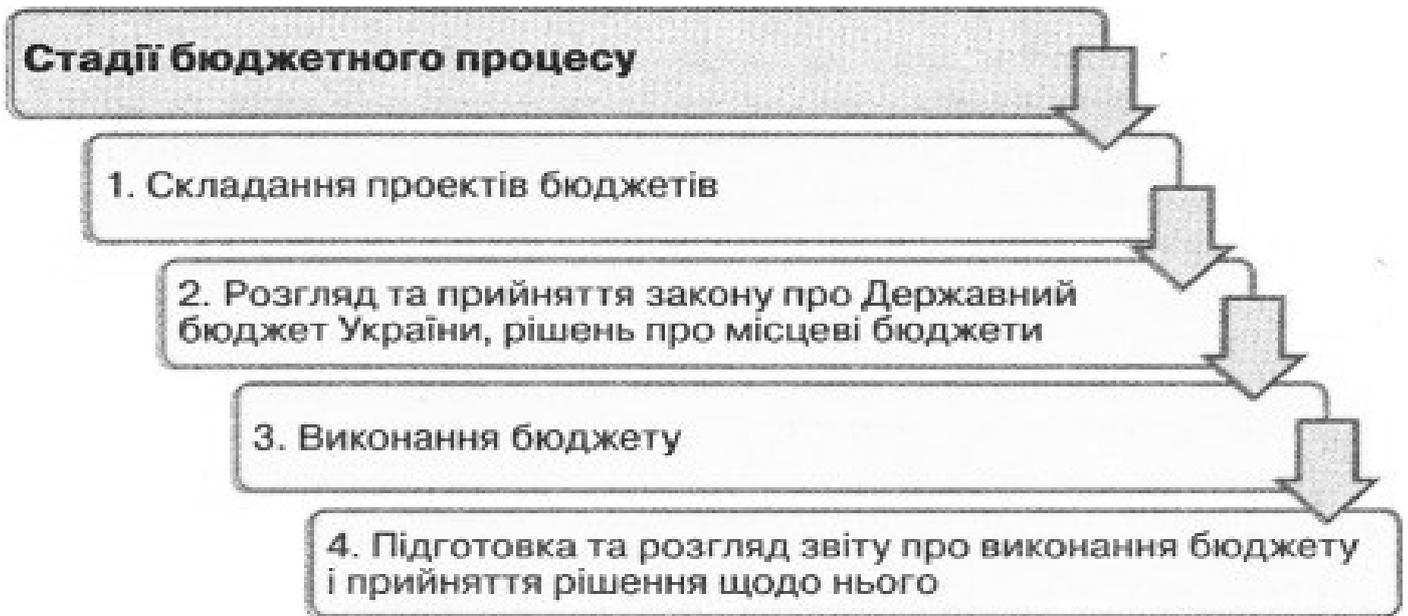
Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим і бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Станом на 2015 рік в Україні діють 11488 місцевих бюджетів, з яких 669 мають прями, рівноправні відносини з державним бюджетом. Зведений бюджет є сукупністю

показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави.



Розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів є важливим елементом бюджетного устрою. Воно починається з розмежування видатків, яке ґрунтується на розмежуванні функцій держави між різними рівнями влади: з центрального бюджету фінансуються видатки загальнодержавного характеру, з відповідних місцевих бюджетів – видатки регіонального значення.

Бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контроль за дотриманням бюджетного законодавства. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. Усі стадії бюджетного процесу ґрунтуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, додержання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видатків.



Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). До учасників бюджетного процесу належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок державного бюджету чи місцевого бюджету (бюджетні установи); головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня (бюджетні установи в особі їх керівників); одержувачі бюджетних коштів.

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення. Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України.

## **2.2. Фінанси органів місцевого самоврядування**

Місцеві фінанси – це система економічних відносин за допомогою яких кошти розподіляються і перерозподіляються на економічний і соціальний розвиток територій. За економічною сутністю місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.

У системі місцевих фінансів особливу роль відіграє місцеве самоврядування. Територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у сільському чи міському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус.

Територіальна громада наділяється певними правами, у першу чергу, правом на самоврядування. Територіальна громада виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Основний продукт місцевої влади – надання суспільних благ для громадян: вигоди населенню, що уособлюються правопорядком, благоустроєм, захистом навколишнього природного середовища, охороною здоров'я, освітою тощо. Всі ці суспільні блага необхідно обраховувати з точки зору необхідності та обсягів, якості і ефективності використання. Для органів місцевої влади процес надання цих благ – це вирішення задач їх функціонування. Тому при формуванні місцевих та державного бюджету актуальною є проблема знаходження рівноваги між суспільною доцільністю заходів, які проводяться органами влади, за рахунок бюджетних коштів і економічною та соціальною ефективністю витрат цих коштів на відповідні заходи.

Одним із головних фінансових фондів місцевих органів влади, за допомогою якого в основному реалізуються покладені на них функції та завдання в межах власної компетенції є місцеві бюджети. Їх основу становить система фінансових відносин, зокрема:

- між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на певній території;
- між місцевими бюджетами і населенням певної території, що складаються при мобілізації і витрачанні їхніх коштів;
- між місцевими бюджетами різних рівнів із перерозподілу фінансових ресурсів;
- між державним та бюджетами місцевого рівня.

Водночас місцевий бюджет може розглядатися за трьома аспектами:

- правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право розпоряджатися певними фондами грошових ресурсів;
- план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування;
- економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним елементом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом.

Фінансові ресурси місцевих бюджетів традиційно формуються за рахунок власних, закріплених, регульованих податкових надходжень та за рахунок наданих з державного бюджету трансфертів.

Власні доходи – доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади і згідно з його рішеннями. До власних доходів належать місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі.

Закріплені доходи – доходи, що закріплюються за певним бюджетом на кожен бюджетний період.

Регульовані доходи – частина загальнодержавних податків і зборів, які на визначеній нормативній (процентній) основі зараховуються до відповідних рівнів місцевих бюджетів.

Видатки місцевого бюджету – це фінансові ресурси, що спрямовуються на забезпечення виконання місцевими органами влади своїх функцій у сфері управління підвідомчими територіями.

Розрізняють: поточні видатки – видатки з бюджетів на функціонування мережі підприємств, установ, організацій та органів, яка діє на початок бюджетного року; видатки розвитку – на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності – капітальні вкладення виробничого й невиробничого призначення, структурна перебудова економіки, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Міжбюджетні відносини – це фінансові відносини, що складаються між різними рівнями публічної влади, які виникають у процесі спільної, партнерської діяльності різних рівнів влади. Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України. Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Субсидіарність – принцип побудови міжурядових фінансових взаємовідносин. Це відповідність завдань та функцій, що покладаються на той чи інший рівень влади об'єктивним можливостям найбільш ефективного забезпечення їх.

Діюча в Україні практика регулювання бюджетних доходів проявляється в наступному:

- встановлюються загальні нормативи доходів між державним бюджетом України та бюджетами областей, міст Києва і Севастополя.

- проводиться розподіл регульованих доходів між бюджетами областей та міст обласного підпорядкування з бюджетами районів у містах, районів області, сільських та селищних громад в районах.

На сучасному етапі розвитку України інструментом організації міжбюджетних відносин є також трансферти. Трансферти – у загальному розумінні це фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду до місцевих бюджетів, а також із бюджетів територіальних одиниць вищого рівня до бюджетних одиниць нижчого рівня. Також інструментом міжбюджетних відносин є внески до державного бюджету України. Це фінансові ресурси, що передаються із бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня. По суті – це трансферти, рух яких спрямований знизу вгору по рівнях бюджетної системи.

Бюджетні позички – це фінансові ресурси, що надаються з державного бюджету місцевим для покриття їх видатків. Бюджетні позички підлягають поверненню протягом поточного бюджетного року.

### **2.3. Фінансові положення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади**

На сучасному етапі відбулось значне просування вперед в проведенні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а прийняті Верховною Радою у грудні 2014 року зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України є найбільшим за останні роки кроком у напрямку бюджетної децентралізації.



1. Бюджетна незалежність та фінансова самостійність місцевих бюджетів:

- самостійне формування та незалежне від термінів прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів до 25 грудня року, що передує плановому;

- у разі неприйняття закону про Державний бюджет України місцеві ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, базова та реверсна дотації), визначені у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період;

- спрощено процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» при погодженні таких операцій з Міністерством фінансів;

- надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення;

- надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

# Основні етапи складання та затвердження бюджету



## 2. Стимулювання громад до об'єднання:

- громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених Законом про добровільне об'єднання територіальних громад та у відповідності з перспективним планом формування територій, мають такі ж повноваження як і міста обласного значення;

- територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня року, що передувє плановому, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду;

- органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавлені права на виконання делегованих державою повноважень.

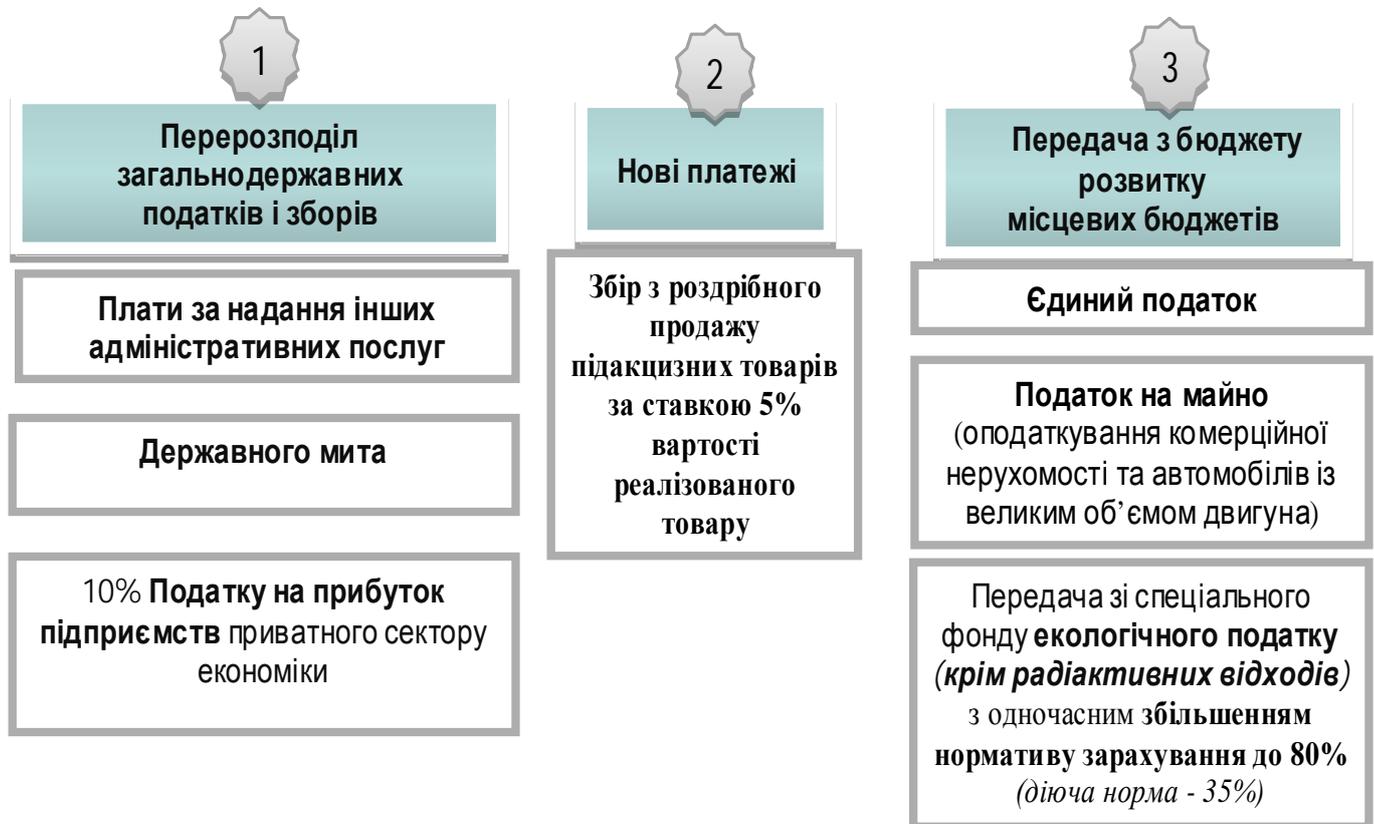
## ▶ ЗБІЛЬШЕННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ ОТГ ЧЕРЕЗ

-  Передачу з державного бюджету плати за надання адмінпослуг та держмита.
-  Закріплення за місцевими бюджетами 100% податку на майно, землю, транспорт. Включення до оподаткування некомерційного майна.
-  Впровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5% від вартості реалізованого товару.
- ПДФО**  Закріплення за місцевими бюджетами 60% податку на доходи фізосіб. (ПДФО).
-  Передачу до бюджету територіальної громади 25% екологічного податку.
-  Спрямування до бюджету 100% єдиного податку.
-  100% податку на прибуток установ комунальної власності та фінустанов комунальної власності.

### 3. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів:

- встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету;
- відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів;
- передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду;
- розширено перелік джерел доходів загального фонду.

## РОЗШИРЕННЯ ДОХІДНИХ ДЖЕРЕЛ ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ



#### 4. Децентралізація видаткових повноважень:

- органи місцевого самоврядування мають визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання, та фінансовий ресурс, необхідний для реалізації таких повноважень;

- на фінансування з місцевих бюджетів передано з державного бюджету понад 360 закладів (установ, організацій) соціально-культурної сфери.

#### 5. Нова трансфертна політика:

- нові види міжбюджетних трансфертів – базова та реверсна дотації, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм;

- перерахування зазначених трансфертів здійснюється Казначейством щодавно відповідно до розпису Державного бюджету України.

## НОВІ ВИДИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Державний бюджет	24 Обласні бюджети	Бюджет м. Києва	642 Бюджети міст обласного значення, районів	Бюджети об'єднаних територіальних громад
Базова дотація	✓		✓	✓
Освітня субвенція	✓	✓	✓	✓
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	✓	✓		
Медична субвенція	✓	✓	✓	✓
Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм	✓	✓		
Реверсна дотація з місцевих бюджетів державному бюджету	✓		✓	✓

• Довгострокові порядки використання коштів по субвенціях

• Кошти освітньої, медичної субвенцій та субвенцій на підготовку робітничих кадрів можуть спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі відповідних закладів.

• Залишки коштів субвенцій зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

### 6. Новий механізм бюджетного вирівнювання:

- замінено систему балансування місцевих бюджетів принципово новою системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази;
- запровадження стабілізаційної дотації для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

## ВИРІВНЮВАННЯ ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗАМІСТЬ СИСТЕМИ БАЛАНСУВАННЯ

Вирівнювання здійснюється окремо по податках:

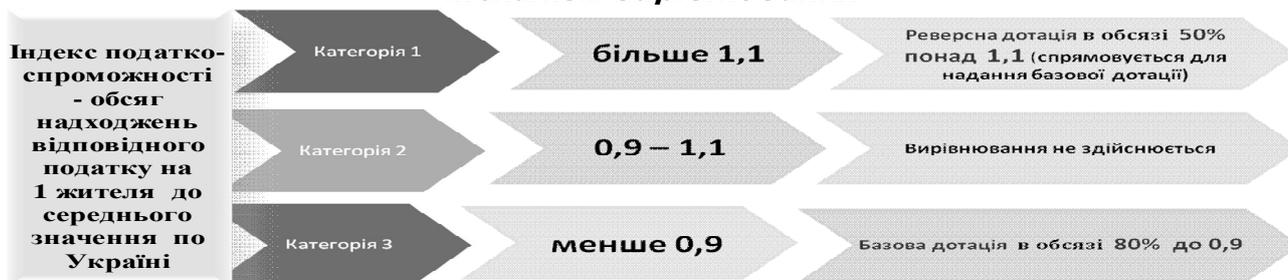
### ❖ податку на доходи фізичних осіб



### ❖ податку на прибуток підприємств



Механізм вирівнювання :



Таким чином оновлена модель бюджетного устрою України базуватиметься на принципах децентралізації, партнерства, програмування та субсидіарності спільних для всього європейського демократичного простору, а самостійність місцевих бюджетів забезпечуватиметься закріпленими за ними фінансовими ресурсами та ширшим колом повноважень щодо вирішення важливих питань місцевого значення.

### 2.4. Особливості бюджетного процесу в сучасних умовах

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад врегульовано частиною 4 статті 67 Бюджетного кодексу України. Їх доходи формуватимуться відповідно до статей 64, 69-1 Бюджетного кодексу, а видатки – статей 89, 91. Об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, тобто матимуть усі повноваження міст обласного значення.

Зміни, внесені Податковим кодексом, передбачають децентралізацію податкових надходжень. За місцевими бюджетами закріплено стабільні джерела доходів, а також розширено їх дохідну базу. Податкова децентралізація передбачає удосконалення і зміцнення прав та

повноважень самоврядування щодо незалежного прийняття рішень і формування територіальних бюджетів за рахунок самостійного встановлення ставок і зборів, зокрема плати за землю, податку на нерухоме майно. Змінами до Податкового кодексу зроблено перший крок до запровадження повсюдності місцевого самоврядування. Передбачено, що органи місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги по платі за землю не тільки в межах, а й за межами населених пунктів. У перспективі органи місцевого самоврядування об'єднаних громад мають отримати виключні повноваження щодо розпоряджання, володіння і користування земельними ділянками в межах своєї юрисдикції (як у межах, так і за межами населених пунктів).

Об'єднана громада одержує додаткові фінансові та майнові ресурси. Перелік податкових та неподаткових надходжень місцевих бюджетів об'єднаних громад викладено в ст. 64 Бюджетного кодексу України. Стаття 69 регламентує доходи бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів. Головною перевагою об'єднаних громад в даному контексті є частка податку на доходи фізичних осіб (у скороченому вигляді інформація представлена у таблиці). До об'єднаних територіальних громад також напряму надходять різноманітні трансферти (базова дотація, медична та освітня субвенції, інші субвенції, капітальні трансферти).

<b>Стаття 64. Склад доходів загального фонду ... бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад</b>	<b>Стаття 69. Доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів</b>
1) 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб	
15) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій	20-2) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій
16) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	20-3) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів
18) податок на прибуток	2) податок на прибуток підприємств

підприємств та фінансових установ комунальної власності	та фінансових установ комунальної власності
19) податок на майно	4) податок на майно
20) єдиний податок	7) єдиний податок
20-1) збір за місця для паркування транспортних засобів	7-1) збір за місця для паркування транспортних засобів
20-2) туристичний збір	7-2) туристичний збір
21) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	10-1) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності
29) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності	14) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності
30) рентна плата	3) рентна плата
31) плата за розміщення тимчасово вільних коштів	10) плата за розміщення тимчасово вільних коштів
32) орендна плата за водні об'єкти	15) орендна плата за водні об'єкти
33) кошти від реалізації безхазяйного майна	20) кошти від реалізації безхазяйного майна
34) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	16) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності
35) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань	9) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань
36) плата за надання інших адміністративних послуг	20-1) плата за надання інших адміністративних послуг
37) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування	11) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування
37-1) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів	13-1) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів
38) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами влади	12) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами влади
39) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів	13) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів

договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг	договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг
40) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам	17) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам
41) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю	18) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю
42) 80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло	19) 80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло
43) 25 відсотків екологічного податку	20-4) 25 відсотків екологічного податку
44) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад	21) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів

Надходження спеціального фонду місцевих бюджетів визначені статтею 69-1, у т.ч. з посиланням на статтю 71 щодо бюджетів розвитку:

- 75 % коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;

- 50 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- 10 % вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності;
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування;
- власні надходження бюджетних установ;
- цільові та добровільні внески до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, інших цільових фондів;
- субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок спеціального фонду таких бюджетів, капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;
- кошти від повернення кредитів (наданих у т.ч. молодим сім'ям і самотнім молодим громадянам, індивідуальним сільським забудовникам) та відсотки, сплачені за користування ними;
- надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та ЄС;
- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність;
- плата за надання місцевих гарантій;
- кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту;
- 1,5 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр;
- кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, у т.ч. від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- 55 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності;
- місцеві запозичення;
- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної місцевої ради;
- інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Окремо потрібно розглянути положення Бюджетного Кодексу, які визначають видатки бюджетів – адже таким чином стає зрозуміло всі

функції громад, як існуючих так і новостворених. Бюджетний кодекс визначає такі видатки двома окремими статтями – 88 та 89.

Стаття 89. Видатки, що здійснюються з ... бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

1. До видатків, що здійснюються з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать видатки на:

2) освіту:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту;

в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

г) інші державні освітні програми;

д) позашкільну освіту;

3) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу;

б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти);

в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги;

4) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення;

б) державні програми соціального захисту;

в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

5) державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми;

б) фізичну культуру і спорт.

Стаття 88. Видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення

1. До видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, належать видатки на:

1) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення.

Таким чином, для територіальних громад, які не пройдуть процес об'єднання, передбачено лише один вид видатків – на забезпечення діяльності власне самого органу влади. Такі територіальні громади будуть позбавлені всіх делегованих повноважень та, відповідно, фінансування на їх здійснення, що має стимулювати їх до процесу об'єднання.

В той же час всі головні типи видатків по напрямках: освіта, охорона здоров'я, культура і спорт, соціальний захист та соціальне забезпечення (у т.ч. пільги, субсидії, компенсації проїзду та інші виплати і будівництво, реконструкцію житла) – повністю покладаються на бюджети об'єднаних територіальних громад, які створюються у відповідності із законом та перспективним планом. Що підтверджує необхідність створення в кожній такій громаді відповідних структурних підрозділів, які реалізовуватимуть ці функції.

Разом з тим, стаття 91 Бюджетного кодексу додатково визначає видатки місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів

1. До видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на:

- 1) місцеву пожежну охорону;
- 1-1) муніципальні формування з охорони громадського порядку;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення;
- 5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 6) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації;
- 8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури;
- 10) транспорт, дорожнє господарство;
- 11) заходи з організації рятування на водах;
- 12) обслуговування місцевого боргу;
- 13) програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітального ремонту, реконструкції,

будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій;

14) управління комунальним майном;

15) регулювання земельних відносин;

16) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;

17) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;

18) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;

19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;

20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування;

20-2) реалізацію програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та ЄС;

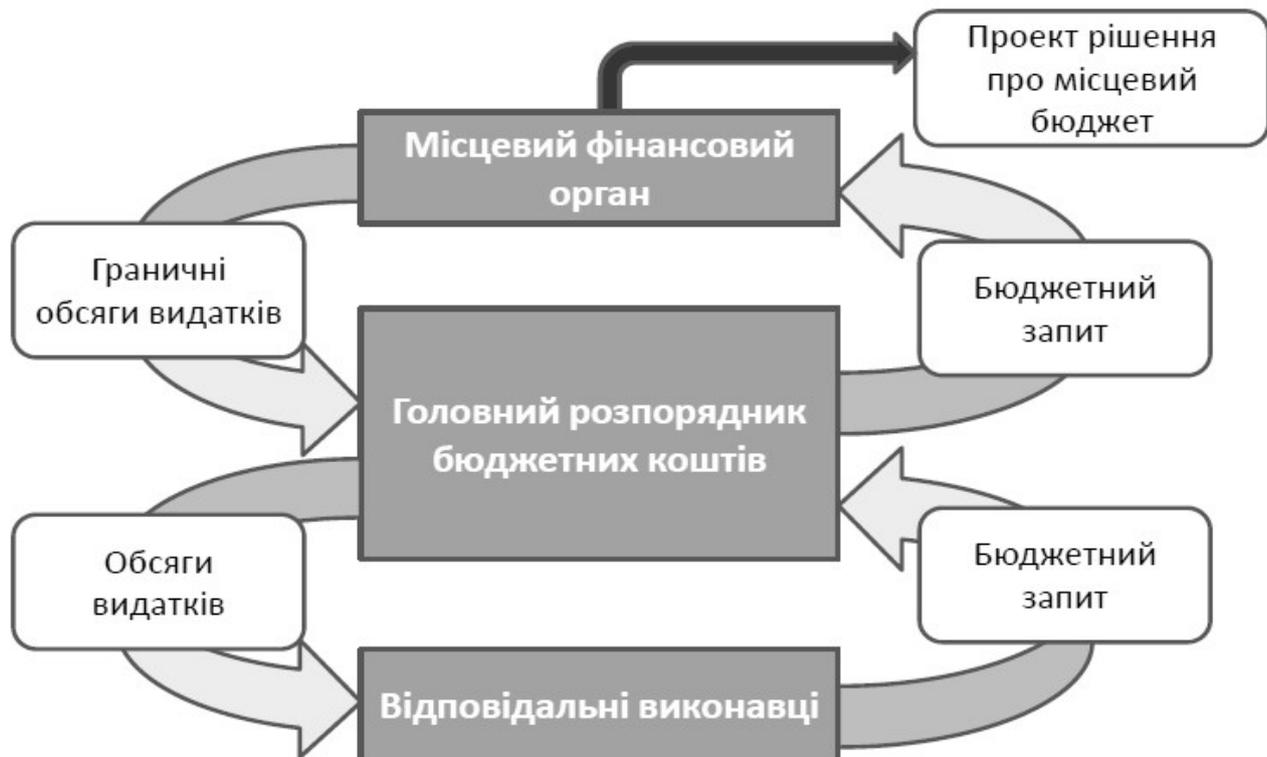
20-3) програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою згідно із законом.

Таким чином при об'єднанні територіальні громади отримують додаткові ресурсні надходження, а також реальні механізми управління територіями, що є суттєвим кроком в процесі децентралізації влади шляхом передачі повноважень, ресурсів та відповідальності на базовий рівень.

Разом з тим, значній частині об'єднаних територіальних громад доведеться зіткнутись з новими викликами процедурного проходження етапів складання та виконання місцевих бюджетів на нових засадах. Окрема глава 12 Бюджетного кодексу регламентує питання складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності місцевих бюджетів. Складання бюджетних запитів регулюється статтею 35 Бюджетного кодексу та відповідною інструкцією. Також досить складним є регулювання взаємодії учасників бюджетного процесу під час виконання місцевих бюджетів.

# Складання бюджетних запитів



## Взаємодія учасників бюджетного процесу під час виконання місцевого бюджету



- 1 Лімітна довідка про бюджетні асигнування;
- 2 Помісячні обсяги бюджетних асигнувань;
- 3 Уточнені обсяги бюджетних асигнувань розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів за своєю мережею, зведені проекти кошторисів, зведені плани асигнувань
- 4 Зведені проекти кошторисів та зведені плани асигнувань у розрізі затверджених бюджетних програм та їх відповідальних виконавців (для складання розпису бюджету)

При виконанні місцевих бюджетів в Україні застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів, яке регламентується окремими нормами Бюджетного кодексу та низкою нормативно-правових актів.

Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України. Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

В ході реформи зазначена система, яка не позбавлена серйозних недоліків, також зазнає змін, спрямованих на удосконалення взаємодії з органами місцевого самоврядування.

## **2.5. Перспективи та прогнози подальших змін**

Під час реалізації бюджетної політики на місцевому рівні передбачено здійснення подальших кроків в напрямі проведення реформи місцевого самоврядування, децентралізації управління бюджетними коштами та підвищення рівня самостійності органів місцевого самоврядування.

У цілому ресурс місцевих бюджетів на 2016 рік зростає на 48 923,2 млн. грн., що на 17,7% більше ніж у 2015 році (з урахуванням внесених змін) і його визначено в обсязі 325,6 млрд. грн., у т. ч.: за загальним фондом – 311,3 млрд. грн. (+48,1 млрд. грн. / 18,3%); за спеціальним фондом – 14,3 млрд. грн. (+858,9 млн. грн. / 6,4%).

При цьому, прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів (з урахуванням реверсної дотації) становить 118,3 млрд. грн., що на 17,3% або на 17,4 млрд. грн. більше прогнозних показників 2015 року, у тому числі: за загальним фондом – 104,7 млрд. грн. (+13,6 млрд. грн. / 14,9%); за спеціальним фондом – 13,6 млрд. грн. (+3,8 млрд. грн. / 39,3%).

Відповідно до статей 98-100 Бюджетного кодексу України здійснено горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. За його результатами на 2016 рік визначено обсяг: базової дотації – 4,8 млрд. грн. (-604,5 млн. грн. / 11,3%); реверсної дотації – 3,1 млрд. грн. (+ 569,9 млн. грн. / 15,6%).

Базову дотацію з державного бюджету будуть отримувати 18 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення та 385 районних бюджетів. Реверсна дотація буде перераховуватись до державного бюджету з 6 обласних бюджетів, 64 бюджетів міст обласного значення та 36 районних бюджетів.

Середній рівень надходжень на 1 жителя, який враховується при горизонтальному вирівнюванні, становить з:

- податку на доходи фізичних осіб міст і районів – 808,3 грн.;
- податку на прибуток приватних підприємств – 56,8 грн.;
- податку на доходи фізичних осіб обласних бюджетів – 200,5 грн.

Тобто, базову дотацію отримують: бюджети міст і районів, у яких надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя нижче 727,5 грн.; обласні бюджети – у яких надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя нижче 180,4 грн. та з податку на прибуток приватних підприємств нижче 51,1 грн. При цьому, реверсна дотація передбачається, коли надходження на 1 жителя становлять вище 889,1 грн. для бюджетів міст і районів, 62,5 грн. (з податку на прибуток підприємств) і 220,5 грн. (з податку на доходи фізичних осіб) – для обласних бюджетів.

Державна підтримка соціально-економічного розвитку регіонів у 2016 році, як і у попередніх роках, здійснюватиметься через державний фонд регіонального розвитку, обсяг якого попередньо визначено у сумі 5,1 млрд. грн. (1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на 2016 рік). 1,4 млрд. гривень субвенцій передбачається спрямувати на підтримку об'єднаних територіальних громад, які відповідають перспективним планам.

Міністерством фінансів відпрацьовується питання щодо виведення на прямі міжбюджетні відносини всіх 159 новостворених громад, прораховується базова і реверсна дотація, але залишаються невирішеними питання по освітній і медичній субвенції. Щодо освітньої субвенції діє постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 435 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами», по медичній субвенції у першу чергу необхідно розробити норматив для забезпечення надання первинної медичної допомоги, що є компетенцією Міністерства охорони здоров'я.

Також у парламенті зареєстровано низку законопроектів, які матимуть вплив на стан місцевих фінансів у разі їх прийняття.

1. Зміни до Бюджетного кодексу України щодо особливостей фінансування у 2016 році бюджетних установ в селах, селищах і містах районного значення. Проект Закону про внесення змін до Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (щодо особливостей фінансування у 2016 році видатків бюджетних установ в селах, селищах, містах районного значення) (№3424) підготовлений з метою забезпечення належного фінансування в 2016 році видатків на органи місцевого самоврядування та фінансування загальноосвітніх навчальних закладів, сільських, селищних та міських палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля, інших клубних закладів та бібліотек.

2. Зміни до Бюджетного кодексу України (щодо перерозподілу надходжень від акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів) (№2115а), що передбачає внесення змін до ст. 66 та 69 Бюджетного кодексу, якими пропонується перерозподілити акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів, у таких розмірах: 40 відсотків – до обласних бюджетів, 60 відсотків – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл.

3. «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо регулювання питання порядку сплати податків з доходів фізичних осіб» (№1281) та «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України (щодо удосконалення порядку сплати (перерахування) податку до бюджету)» (№2816). Законопроекти спрямовані на збалансований розподіл податку з доходів фізичних осіб відповідно до місця розташування виробничих потужностей конкретних суб'єктів господарської діяльності. Законопроекти передбачають розширення прав органів місцевого самоврядування в сфері адміністрування податку на доходи фізичних осіб.

4. «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо забезпечення умов розвитку містобудівної діяльності та міського господарства (№1735-д). Законопроектом передбачається надання до 1 січня 2017 року органам місцевого самоврядування можливості передачі (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб

при відсутності плану зонування або детального плану територій населеного пункту.

5. «Про внесення змін до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обліку та технічної інвентаризації» (№0914), який пропонує наділити органи місцевого самоврядування власними повноваженнями здійснювати облік та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна незалежно від форми власності.

6. «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (№2982), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)» (№2981); «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (№2983). Законопроектами передбачається передача низки адміністративних послуг на рівень великих територіальних громад (населенням понад 50 тис. осіб).

7. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (№2984). Законопроектом передбачається передача низки адміністративних послуг на рівень усіх територіальних громад.

8. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансування тимчасових касових розривів місцевих бюджетів)» (№2062). Законопроектом пропонується зняти норму вибіркового позбавлення територіальних громад права на отримання короткострокових позик з державного бюджету на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду (заробітна плата, енергоносії тощо), якщо ці територіальні громади вирішили обслуговувати в установах банків кошти свого спеціального фонду (в частині бюджету розвитку та власних надходжень).

9. «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо мінімального розміру орендної плати)» (№2575). Законопроект спрямований на розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині визначення мінімальної орендної плати в залежності від розміру земельного податку та забезпечення соціально справедливого підходу до нарахування плати за землю, як для власників земельних ділянок так і для орендарів.

Тому запроваджені наразі зміни не є здійсненням бюджетної реформи в повному обсязі, а лише необхідними кроками до удосконалення бюджетної системи всіх рівнів, досягнення стратегічних

цілей сталого розвитку в оновленій системі державного регулювання економіки. Бюджетна реформа буде вважатися реалізованою за умов запровадження середньострокового бюджетного планування та розвитку програмно-цільового методу бюджетування, удосконалення системи управління державним боргом, забезпечення фінансової самодостатності місцевих бюджетів, модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі, впровадження європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю та підвищення бюджетної дисципліни.

### **3. МАТЕРІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ЗМІНИ, ЩО ПРОПОНУЮТЬСЯ**

#### **3.1. Деякі питання регулювання земельних відносин**

**Відмовляючись від власності на землю, необхідно обов'язково укласти угоду з місцевою радою або органом виконавчої влади**

Конституція України визнала, що право приватної власності є непорушним і що земельна ділянка набувається у власність відповідно до закону. Статтею 140 Земельного кодексу України з 2002 року встановлено, що підставами для припинення права власності на земельну ділянку є:

- а) добровільна відмова власника від права на земельну ділянку;
- б) смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця;
- в) відчуження земельної ділянки за рішенням власника;
- г) звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора;
- г) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;
- д) конфіскація за рішенням суду;
- е) невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом.

Перелік підстав є виключним. А, отже, передача власником земельної ділянки свого правовстановлюючого документа на цю ділянку іншому суб'єкту не тягне за собою припинення права власності. Тому така земельна ділянка має власника землі і не може бути передана іншій особі.

Разом з тим, серед підстав припинення права власності на земельну ділянку є добровільна відмова від права власності на неї. Порядок відмови встановлений статтею 142 Земельного кодексу України. Зокрема,

припинення права власності на земельну ділянку у разі добровільної відмови власника землі від права на неї здійснюється на користь держави або територіальної громади за його заявою до відповідного органу. Підпис на заяві має бути засвідчений нотаріусом або органом місцевого самоврядування.

Рада або територіальний орган земельних ресурсів, а саме він виступає від імені держави, приймає рішення та надає згоду прийняти земельну ділянку у комунальну або державну власність.

Органи виконавчої влади (територіальний орган земельних ресурсів) або орган місцевого самоврядування у разі згоди на одержання права власності на земельну ділянку укладають угоду про передачу права власності на земельну ділянку. Угода про передачу права власності на земельну ділянку підлягає нотаріальному посвідченню.

Отже, особи, які не бажають використовувати земельну ділянку, що перебуває в їх власності, мають право від неї відмовитися.

Тільки після проходження всієї процедури добровільної відмови від права власності на земельну ділянку з укладанням нотаріально посвідченої угоди та зарахуванням ділянки до земель державної або комунальної власності може починатися процедура надання земельної ділянки іншій особі.

### **Щодо приватизації декількох земельних ділянок одного цільового призначення**

Відповідно до частини четвертої статті 116 Земельного кодексу України передача земельних ділянок безоплатно у власність громадянам у межах норм, визначених цим Кодексом, провадиться один раз по кожному виду використання.

У випадку, якщо громадянину до 2002 року в користування надано декілька земельних ділянок одного цільового призначення, безкоштовно приватизувати він може лише одну з них незалежно від її розміру та місця розташування. Інші ділянки за тим самим цільовим призначенням він може приватизувати лише викупивши їх. Крім того, громадянину не обов'язково приватизовувати земельну ділянку, оскільки право користування нею можна узаконити, уклавши з відповідним органом за місцем розташування ділянки договір оренди земельної ділянки.

У випадку, якби рішення про безоплатну приватизацію земельної ділянки для ведення особистого підсобного господарства було прийнято місцевою радою до 01.01.2002 року, але державного акту на право власності не отримано, цей громадянин мав би право приватизувати безкоштовно ще одну земельну ділянку відповідно до статті 5 Закону

України “Про особисте селянське господарство”. Цією статтею, зокрема, встановлено, що для ведення ОСГ використовуються земельні ділянки розміром не більше 2,0 гектара, передані фізичним особам у власність або оренду в порядку, встановленому законом, тобто громадянин має право отримати у власність або у користування не більше ніж 2 га земля. Крім того, частиною п’ятою цієї ж статті встановлено, що громадяни, які реалізували своє право на безоплатну приватизацію земельної ділянки для ведення особистого підсобного господарства в розмірі менше 2,0 гектара, мають право на збільшення земельної ділянки в межах норм, установлених статтею 121 Земельного кодексу України для ведення ОСГ. Громадяни, які свого часу не оформили право власності на ОПГ таке право втрачають.

### **Якщо державний акт втрачено, реєстрація права власності здійснюється за його архівною копією**

З 2013 року державні акти на право власності на земельну ділянку вже не видаються, всі незаповнені бланки в районних відділах земельних ресурсів вилучено, а, отже, заповнити та видати дублікат державного акта неможливо.

Разом з тим, згідно з пунктом 47 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 №868:

“48. Для проведення державної реєстрації права власності на нерухоме майно, реєстрація якого проведена до 1 січня 2013 року відповідно до законодавства, що діяло на момент його виникнення, у зв’язку із втратою, пошкодженням чи зіпсуванням свідоцтва про право власності на нерухоме майно, виданого органом місцевого самоврядування або місцевою держадміністрацією, державного акта на право приватної власності на землю, державного акта на право власності на землю, державного акта на право власності на земельну ділянку заявник подає органів державної реєстрації прав:

1) завірену в установленому порядку органом, що видав документ, копію примірника втраченого, пошкодженого чи зіпсованого документа;

2) оголошення про втрату документа у регіональних друкованих засобах масової інформації за місцем розташування нерухомого майна, в якому повинні бути зазначені назва документа, його номер і дата видачі, на чие ім’я виданий, яким органом (крім випадків пошкодження чи зіпсування документа).

За результатом розгляду заяви та документів, необхідних для проведення державної реєстрації прав, державний реєстратор державної

реєстрації прав проводить державну реєстрацію права власності з видачею свідоцтва на заміну втраченого, пошкодженого чи зіпсованого документа. У свідоцтві зазначається серія, номер, назва, дата видачі та суб'єкт, який здійснив видачу втраченого, пошкодженого чи зіпсованого документа.”.

Отже, для реєстрації права власності на земельну ділянку при втраті державного акта на право власності на земельну ділянку достатньо надати державному реєстратору прав або нотаріусу належним чином завірену копію втраченого або пошкодженого державного акта.

### **Як припинити незареєстроване право оренди**

Статтею 31 Закону України “Про оренду землі” встановлено, що договір оренди землі припиняється, у тому числі, в разі ліквідації юридичної особи-орендаря, яке підтверджене довідкою з ЄДРПОУ про виключення з цього реєстру особи, є підставою для припинення договору оренди земельної ділянки в односторонньому порядку.

Якщо такий договір оренди земельної ділянки був укладений у до 2013 року та зареєстрований в органах земельних ресурсів (відповідно до вимог чинного на той час законодавства), зареєструвати право оренди вже не існуючого орендаря у Державному реєстрі прав не можливо.

Пунктом 39 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 року №868, встановлено, що для проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, яке набувається у зв'язку з настанням або ненастанням певної події, заявник, крім документа, що підтверджує виникнення, перехід та припинення речових прав на нерухоме майно, подає документ, що підтверджує факт настання або ненастання такої події.

Отже, вбачається, що у цій ситуації необхідно:

1. Звернутися до реєстраційної служби та отримати довідку про виключення з Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб-підприємців колишнього орендаря.

2. Власнику земельної ділянки звернутися до реєстраційної служби з заявою щодо реєстрації права власності на земельну ділянку, долучивши до заяви витяг з Державного земельного кадастру про реєстрацію в ньому земельної ділянки та виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців про виключення з нього колишнього орендаря цієї ділянки.

3. Новому орендарю звернутися до реєстраційної служби щодо реєстрації права оренди згідно з укладеним договором оренди земельної ділянки.

**На кожен земельну ділянку має розроблятися окремий проект землеустрою за договором із замовником**

Передусім слід звернути увагу не те, що чинним законодавством і Земельним кодексом України і Законом України “Про землеустрій” передбачено, що проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок складаються у разі зміни цільового призначення земельних ділянок або формування нових земельних ділянок (ст. 50 ЗУ “Про землеустрій”).

Згідно зі статтю 118 Земельного кодексу України громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для цілей і в розмірах, передбачених ст. 121 цього ж Кодексу, звертаються до органу місцевого самоврядування або органу виконавчої влади із відповідною заявою.

Орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні.

Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки розробляється за замовлення громадян суб’єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою згідно із законом, у строки, що обумовлюються угодою сторін.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 року №266 затверджено Типовий договір про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Відповідно до пункту 1 цього Типового договору предметом договору є:

“1.1. Виконавець зобов’язується виконати з дотриманням вимог законодавства проектно-вишукувальні роботи (далі – роботи) з розробленням проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (не ділянок), а замовник – прийняти та оплатити виконані роботи.

1.4. Отриманий внаслідок виконання цього договору проект є власністю замовника.”

Отже, для окремої земельної ділянки має розроблятися окремий проект. Якщо проекти об’єднані, документація має називатися “Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок”.

**Якщо на присадибній земельній ділянці будується магазин чи склад, цільове призначення її потрібно змінювати**

Нагадаємо, що у 2010 році наказом Держкомзему України від 23.07.2010 №548 затверджено Класифікацію видів цільового призначення земельних ділянок. Цією Класифікацією передбачено, що земельні ділянки для будівництва та обслуговування житлових будинків і господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) віднесені до земель житлової забудови та мають свій код КВЦПЗ – 02.01, а земельні ділянки для будівництва та обслуговування будівель торгівлі – віднесені до земель громадської забудови і мають код КВЦПЗ – 03.07. Отже, це земельні ділянки різного цільового призначення і при використанні присадибної земельної ділянки під розміщення об'єкта торгівлі необхідно змінювати цільове призначення такої земельної ділянки або її частини.

Частинами другою та четвертою статті 24 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” встановлено що:

“Забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення, встановленого відповідно до законодавства.

Зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється”.

Однак пунктом 6<sup>1</sup> Прикінцевих положень цього ж Закону передбачено, що дія частини третьої та четвертої статті 24 цього Закону до 1 січня 2015 року не поширюється на території, де відповідно до цього Закону не затверджені плани зонування або детальні плани територій.

Згідно зі статтею 20 Земельного кодексу України зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок відповідно до розробленого та затвердженого проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки приватної власності, цільове призначення якої змінюється, розробляється на замовлення власника земельної ділянки без надання дозволу на його розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади або місцевого самоврядування (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони – п. 5 ст. 20 ЗКУ).

Зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності розташованих у межах населеного пункту, провадиться сільською, селищною, міською радою.

Зміна цільового призначення земельної ділянки необхідна у випадку прийняття рішення землевласником використовувати її інакшим чином, ніж це було передбачено у проекті землеустрою та рішенні про передачу

її у власність. Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки цільове призначення якої змінюється, розробляється землепорядною організацією на замовлення власників, погоджується згідно з вимогами статті 186<sup>1</sup> цього Кодексу органами виконавчої влади та подається на затвердження ради.

Отже, для можливості будівництва та експлуатації об'єкта торгівлі на присадибній земельній ділянці необхідно змінити її цільове призначення. Для цього власник має звернутися до землепорядної організації та замовити проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, цільове призначення якої змінюється. Після розробки проект подається на затвердження до місцевої ради. Рада приймає рішення про його затвердження або про відмову у його затвердженні. Відмовити у затвердженні рада має право у випадку не відповідності забудови плану зонування території та/або детальному плану території.

### **Земельна ділянка, надана для будівництва житлового будинку, не може використовуватися для ведення ОСГ**

Нагадаємо, що з 01.01.2015 року відповідно до частини третьої статті 24 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” у разі відсутності плану зонування або детального планування території, затвердженого відповідно до вимог цього Закону, передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється.

Зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території, забороняється.

Оскільки земельна ділянка, на якій був розміщений житловий будинок відноситься до земель житлової та громадської забудови, надати її для ведення особистого селянського господарства (далі – ОСГ) можна буде за декількох умов:

1. Наявність детального плану території, який передбачає використання цієї земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства.

2. Розробка проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, оскільки відбувається зміна її цільового призначення (навіть змінюється категорія). Погодження і затвердження цього проекту в установленому порядку. Реєстрація земельної ділянки в державному земельному кадастрі.

3. Реєстрація права комунальної власності в Державному реєстрі прав.

4. Прийняття рішення щодо надання земельної ділянки у власність чи користування із зміненим цільовим призначенням.

Разом з тим звертаємо увагу на те, що при наданні земельної ділянки, на якій має знаходитися житловий будинок для сільськогосподарського використання, порушиться нумерація садиб.

Також слід зазначити, що Земельним кодексом України, зокрема статтею 121, визначено, для яких цілей із державних і комунальних земель громадянам України можна безкоштовно передавати у власність земельні ділянки. Так, громадянин України для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) може безкоштовно приватизувати у селах – не більше 0,25 гектара, в селищах – не більше 0,15 гектара, в містах – не більше 0,10 гектара.

Передача у власність окремої земельної ділянки для обслуговування частини будинку (квартири) чинним законодавством не передбачена. Усім співвласникам житлового будинку земельна ділянка, на якій він розміщений, може передаватися у спільну власність відповідно до поданих заяв.

Враховуючи наведене, земельна ділянка площею, що перевищує гранично допустимі норми приватизації, на якій знаходиться невеличкий житловий будинок, може бути передана у власність громадянину України в межах граничних норм, визначених статтею 121 Земельного кодексу України та за умови, що він є власником цього будинку.

### **За відсутності сусіда межу може погодити комісія місцевої ради**

Для оформлення права на земельну ділянку необхідно насамперед провести роботи щодо визначення або відновлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), тобто кадастрові зйомки. Відповідно до статті 198 Земельного кодексу України кадастрові зйомки – це комплекс робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок.

Кадастрова зйомка включає:

- геодезичне вишукування меж земельної ділянки;
- погодження меж земельної ділянки з суміжними власниками та землекористувачами;
- відновлення меж земельної ділянки на місцевості;
- встановлення меж частин земельної ділянки, які містять обтяження та обмеження щодо використання землі.

Якщо при проведенні кадастрових зйомок за тих чи інших обставин погодити межу із сусідом неможливо (безвісті відсутній, виїхав на ПМЖ тощо), погодження проводить з виїздом на місце комісія, яка утворюється місцевою радою. На місці обстежуються існуючі межові знаки (паркан, межа тощо) та звіряються із існуючими документами (поземельною шнуровою книгою, даними інвентаризації або будь-якими іншими існуючими документами). У випадку не виявлення порушень меж з боку особи, яка оформляє земельну ділянку, комісія робить відповідний висновок та місцева рада на підставі цього погоджує відповідну документацію із землеустрою.

За наявності висновку комісії та рішення ради, територіальні органи земельних ресурсів не мають права відмовити в прийнятті документів та погодження.

Якщо ж відсутній сусід або його спадкоємці через деякий час при переоформленні (оформленні) будинку та земельної ділянки висунуть претензії щодо межі, питання вирішуватиметься знову таки місцевою радою.

Так, згідно з частиною третьою та п'ятою статті 158 зазначеного Кодексу органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. У разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування спір вирішує суд.

*Матеріали надало: Головне управління Держгеокадастру у Чернігівській області за матеріалами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин*

### **3.2. Управління майном комунальної власності**

Сучасний етап розвитку Української держави та громадянського суспільства потребує принципово нової якості публічної влади, удосконалення моделі державного управління, наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, ефективного регулювання організації діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Зокрема, це стосується управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст та їх спільною власністю, безпосередньої участі громадян у виконанні функцій місцевого самоврядування, а також взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації спільних проєктів.

Важливого значення набуває адаптація національної законодавчої бази з питань місцевого та регіонального розвитку до європейських стандартів, встановлення правового режиму комунальної власності та правових основ управління об'єктами спільної власності територіальних громад.

Власність обґрунтовано визнається фундаментальною основою, що забезпечує існування будь-якого суспільства.

У свою чергу, питома вага у структурі власності в Україні належить комунальній власності.

В історії становлення інституту комунальної власності в Україні можна умовно виділити два етапи:

- перший – з моменту прийняття Закону Української РСР «Про власність» № 697-ХІІ від 07 лютого 1991 року до прийняття Конституції України 1996 року;

- другий – після прийняття нової Конституції України до нинішнього часу.

У 1990 році в Україні запроваджена комунальна власність разом із введенням інституту місцевого самоврядування (Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» № 533-ХІІ від 07 грудня 1990 року). Правовий режим майна комунальної власності вперше був визначений прийнятим 07 лютого 1991 року Законом Української РСР «Про власність». До прийняття Конституції України 1996 року в Україні згідно з цим Законом передбачалися такі форми власності: приватна, колективна, державна. Комунальна власність (власність адміністративно-територіальних одиниць), як і загальнодержавна (республіканська) власність, вважалася різновидом державної власності України.

Фактично право комунальної власності в Україні почало здійснюватися із прийняттям постанови Кабінету міністрів України від 05 листопада 1991 року № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)». Нею був затверджений перелік об'єктів державного майна, яке мало бути передано у власність адміністративно-територіальних одиниць. На цьому етапі на комунальну власність, як правило, поширювалося правове регулювання, встановлене для державної власності. Зокрема, на комунальну власність поширювалися положення статей 37 і 39 Закону «Про власність», що встановлювали правовий режим майна державного підприємства та державної установи.

Термін «комунальна власність» застосовується для означення належності територіальній громаді об'єктів власності і для виокремлення особливої, відмінної від державної та приватної форми власності – колективної, для констатації факту неможливості виключення будь-якого комунального об'єкта зі складу власності й господарського обороту без згоди громади.

Її головними ознаками є належність до відповідної територіальної громади й участь у процесах забезпечення соціально-економічних потреб її населення. Право комунальної власності, що реалізується через систему відносин володіння, користування, розпорядження, доповнюється і відповідальністю за раціональність та ефективність її використання.

Як і державна комунальна власність використовується в усіх підсистемах суспільного устрою: економічній, соціальній, природно-екологічній, правовій тощо.

Конституцією України гарантована рівноправність усіх власників в Україні. Це означає надання всім суб'єктам права власності рівних можливостей щодо здійснення своїх прав і недопущення обмежень або надання пріоритетів тим чи іншим формам права власності.

Згідно діючого законодавства України суб'єктами права комунальної власності як економічної основи місцевого господарства визначені сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.

З прийняттям Конституції України її суб'єктами стали не адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад, а територіальні громади, яким надано право володіти, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах належним їм майном, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

У власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах (комунальній власності) або у спільної власності територіальних громад може бути рухоме і нерухоме майно (житлові будинки, інші будівлі та споруди, у т. ч. і виробничого характеру – технологічне обладнання, шляхи, мости, шляхопроводи тощо); доходи місцевих бюджетів (місцеві податки та збори, цінні папери, прибутки підприємницької діяльності підприємств комунальної власності, кошти, одержані від укладених договорів про відчуження комунального майна, та ін.); земля; природні ресурси, що є у власності відповідних територіальних громад (природні й корисні копалини місцевого значення, ліси, водойми); підприємства, установи та організації, у тому числі банки; страхові товариства; пенсійні фонди; частка в майні підприємств; житловий фонд (сукупність житлових квартир у житлових будинках, одноквартирні та багатоквартирні житлові

будинки садибного типу); нежитлові приміщення (нежитлові приміщення в житлових будинках - магазини, перукарні, аптеки, хімчистки, складські приміщення, овочесховища, гаражі тощо); заклади освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права (вимоги до боржників про оплату поставленої продукції, обов'язки по виплаті належних кредитором сум), а також кошти, отримані від їх відчуження.

До об'єктів права комунальної власності належать також об'єкти інженерної інфраструктури (споруди і мережі водопровідно-каналізаційного господарства, теплопостачання, електропостачання, газопостачання, об'єкти зовнішнього благоустрою), житлово-експлуатаційні та ремонтно-будівельні організації, підприємства побутового обслуговування населення, роздрібної торгівлі та громадського харчування та інші об'єкти, що безпосередньо здійснюють обслуговування споживачів і надають відповідні послуги територіальній громаді, а також прибутки місцевих бюджетів.

Особливої потреби у такій деталізації немає, оскільки у будь-якому випадку цей перелік не може бути вичерпним.

Територіальна громада як власник має право визначати кількісні та якісні показники щодо майна, яке повинно знаходитись у комунальній власності, встановлювати для нього той чи інший правовий режим, обмеження на його відчуження тощо.

Існують різні класифікації об'єктів комунальної власності.

Аналіз об'єктів комунальної власності показує, що вони мають багатофункціональний і цільовий характер та призначені для вирішення питань місцевого значення, задоволення потреб населення адміністративно-територіального утворення.

Маючи в якості вихідних даних законодавчу і нормативну базу об'єкти комунальної власності можна класифікувати по різних критеріях.

За видовим складом:

- матеріальні (рухомі і нерухомі, в тому числі права на нерухомі об'єкти);
- нематеріальні (інтелектуальна власність).
- За речовою формою:
- не речові (гроші, цінні папери);
- речові:
- комунальні підприємства;
- комунальні заклади (освіти, охорони здоров'я, культури, спорту і т.д.);

- інші види комунального майна (об'єкти нерухомості - земля, будівлі, об'єкти інфраструктури).

- За цільовим призначенням:

- об'єкти, які забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні ради, їх виконавчі комітети);

- об'єкти, які створено внаслідок рішення відповідних рад про його об'єднання (спільна власність територіальних громад);

- об'єкти, закріплені за відповідними підприємствами, установами, організаціями як самостійними юридичними особами.

- За метою створення:

- створені для отримання прибутку;

- створені для інших цілей (соціальні об'єкти, об'єкти інфраструктури).

- За правовим режимом:

- об'єкти, необхідні для реалізації територіальною громадою як власником своїх функцій:

- місцеві бюджети,

- комунальне майно, не закріплене за комунальними підприємствами і установами,

- об'єкти, закріплені за комунальними унітарними підприємствами, яким майно належить на праві господарського відання або оперативного управління в залежності від наявності комерційної або некомерційної мети, їх створення і діяльності,

- об'єкти, закріплені на обмеженому речовому правовому титулі за не комунальними суб'єктами господарювання на договірній основі (оренда, концесія і т.д.).

За функціональним призначенням (сфери задоволення суспільних потреб):

- об'єкти соціальної сфери і житлово-комунального господарства;

- транспорт і зв'язок;

- торгівля і побутове обслуговування, будівництво;

- нерухомість, перш за все земельні ресурси;

- адміністративні об'єкти;

- інші.

- За ступенем готовності до експлуатації:

- готові до використання;

- призначені для реконструкції і капітального ремонту;

- незавершене будівництво.
- За ступенем дохідності:
- майно, яке утримується повністю за рахунок бюджету;
- майно установ, яке підтримується за рахунок бюджету;
- майно підприємств, які отримують дотації із бюджету;
- майно підприємств, інших господарюючих суб'єктів, основною метою діяльності яких є отримання прибутку для наповнення місцевого бюджету, вирішення задач соціально-економічного розвитку території.

Об'єкти комунальної власності є численними та різноманітними, що зумовлює необхідність їх загальної інвентаризації та класифікації. Класифікація об'єктів комунальної власності передбачає їх облік у місцевих реєстрах. Надзвичайно важливим завданням є побудова інформаційної системи, яка буде містити всі необхідні облікові відомості, а також за допомогою якої буде здійснюватися моніторинг об'єктів. Власне на такій основі повинно здійснюватись управління комунальною власністю.

Специфіка комунальної власності полягає у тому, що її об'єкти мають цільовий характер, тобто призначені для вирішення питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території.

Чільне місце у структурі об'єктів права комунальної власності посідають доходи місцевих бюджетів. Доходна частина бюджету (разом із його видатковою частиною) є невід'ємною складовою будь-якого бюджету. Бюджети України в своїй сукупності складають бюджетну систему країни, яка є дворівневою (державний бюджет і місцеві бюджети), що пов'язано із державним устроєм України. На відміну від унітарних держав, для федеративних країн характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний бюджет, бюджети суб'єктів федерації, місцеві бюджети).

Створення таких об'єктів права комунальної власності, як доходи місцевих бюджетів, пов'язане, в першу чергу, із реалізацією бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. З прийняттям Бюджетного кодексу України ми наблизилися до моделі європейської демократії, законодавчо закріпивши механізми розподілу бюджетних повноважень між органами влади різних рівнів. Саме ці повноваження слугують створенню матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Фінансова основа органів місцевого самоврядування - це кошти бюджетів, включаючи кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні

кошти (фонди) бюджетних установ, фінанси підприємств, що знаходяться у комунальній власності відповідної територіальної громади тощо.

Потрібно відзначити, що об'єктом права власності територіальних громад є, зокрема, і земля. Зміст права власності на землю територіальної громади поєднує в собі всі три правомочності власника (володіти, користуватися, розпоряджатися), а також виконання обов'язків щодо охорони і раціонального використання таких земель. Звідси слідує, що право власності на землю - це врегульоване нормами земельного та інших галузей права володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою з додержанням вимог норм земельного права щодо цільового і раціонального використання землі, забезпечення її екологічної безпеки, земельного кадастру, землеустрою, встановлених обмежень.

У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

У Земельному кодексі України наводиться вичерпний перелік категорій земель і земельних ділянок, які належать до земель комунальної власності і не можуть передаватися у приватну власність, а саме:

1) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);

2) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного та трубопровідного транспорту;

3) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історично-культурну цінність, якщо інше не передбачене законом;

4) землі лісового фонду, крім випадків, передбачених законом;

5) землі водного фонду, крім випадків, передбачених законом;

6) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Чинне законодавство, зокрема Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», закріплює також право органів місцевого самоврядування створювати комунальні банки. Досліджуючи банківську систему України, є пропозиції визначати комунальний банк як особливу юридичну особу, яка має спеціальну правоздатність та є комунальною власністю територіальної громади. Мета створення комунальних банків полягає сприянні розвитку банківського обслуговування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також

індивідуального будівництва, тобто заходів з підвищеним ступенем ризику, з позицій звичайної банківської практики.

Взагалі ж, залежно від цільового призначення, все комунальне майно можна поділити на такі основні категорії: майно що забезпечує діяльність безпосередньо територіальної громади села, селища, міста, району в місті; майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоуправління (відповідні ради, їх виконавчі комітети тощо); майно, що забезпечує реалізацію спільних інтересів територіальних громад - спільна власність територіальних громад; майно необхідне для функціонування створених територіальними громадами юридичних осіб (закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями як самостійними юридичними особами на праві господарського відання чи оперативного управління).

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна, майнових прав територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади згідно з чинним законодавством наділяються всіма правами власника – володіти, користуватися та розпоряджатися об'єктами права комунальної власності. Право володіння – це юридичне забезпечена можливість мати у себе дане майно, утримувати його у власному господарстві (мати на балансі і т. ін.). Право користування визначається як юридично забезпечена можливість власника експлуатації, господарського або іншого використання майна шляхом здобування з нього корисних властивостей, а право розпорядження – як юридично забезпечена можливість власника визначити частку належного йому майна шляхом зміни його призначення чи належності в формі відчуження, передавання тощо. Здійснюючи право власності, органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади на власний розсуд мають право вчиняти щодо належного їм комунального майна будь-які дії, що не суперечать закону, використовувати його для здійснення господарської та іншої не забороненої законом діяльності, зокрема, передавати об'єкти права комунальної власності безоплатно володіння і користування іншим юридичним чи фізичним особам, здавати їх в оренду, віддавати у заставу, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються або передаються в користування і оренду.

Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та Постановою Кабінету Міністрів України від 21

вересня 1998 року. № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», визначені основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність, а також зворотній процес передачі об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну. Цими актами визначений перелік об'єктів передачі (цілісні майнові комплекси, нерухоме майно, акції, інше окреме індивідуально визначене майно) та порядок вирішення питань про їх передачу (ініціатива щодо передачі, прийняття рішення про передачу, порядок узгодження пропозицій щодо передачі та їх зміст, порядок утворення та склад комісій з питань передачі, порядок оформлення приймання- передачі та ін.).

Доцільність і можливість передачі об'єктів з комунальної у державну власність у кожному конкретному випадку вирішується за погодженням з органами, уповноваженими управляти державним майном сільськими, селищними, міськими радами щодо об'єктів права комунальної власності відповідних територіальних громад, і районними та обласними радами - щодо об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Однією з підстав виникнення права комунальної власності є також створення відповідною радою згідно з вимогами чинного законодавства підприємств, установ та організацій комунальної власності.

Вирішуючи питання про відчуження комунального майна, органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади вправі укладати у встановленому законом порядку договори купівлі-продажу, міни, дарування з додержанням встановлених правил про укладення таких угод.

Відчуження комунального майна має за мету зміцнення матеріально фінансової основи місцевого самоврядування. Доцільність, порядок, форми та умови відчуження комунального майна вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної, обласної ради.

Відчуження комунального майна повинно в обов'язковому порядку проводитись з дотриманням процедури приватизації.

Основним актом, що регулює правові, економічні та організаційні основи приватизації комунального майна є Закон України «Про приватизацію державного майна». Він поширюється на всі об'єкти, що підлягають приватизації.

Крім зазначеного документа, законодавство про приватизацію охоплює постанови Кабінету міністрів України, а також відомчі

нормативні акти про приватизацію, прийняті Фондом державного майна України самостійно чи разом з іншими органами.

Органи місцевого самоврядування мають право вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад.

З цією ж метою відповідним радам надається право на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування можуть мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Актуальними питаннями, які досить часто приходиться вирішувати органам місцевого самоврядування є питання, пов'язані з передачею комунального майна в оренду.

На що слід звернути особливу увагу:

- по-перше, передача майна в оренду повинна відбуватися із застосуванням конкурентних способів пошуку потенційних орендарів – вивченням попиту або проведенням конкурсу, окрім випадків передачі майна особам, які мають пріоритет на укладення договору оренди поза конкурсом - це бюджетні організації, релігійні організації, заклади культури тощо. Вичерпний перелік цих суб'єктів наведено у Законі України «Про оренду державного та комунального майна»;

- по-друге, Методика розрахунку розміру орендної плати, яку затверджують органи місцевого самоврядування повинна відповідати методологічним засадам, які застосовуються для об'єктів, що перебувають у державній власності;

- по-третє, на момент продовження дії договору оренди остання оцінка об'єкта оренди повинна бути зроблена не більше як три роки тому. До того ж, законодавством встановлений обов'язок орендаря оплатити витрати з проведення незалежної оцінки майна, що покликано в деякій мірі зменшити фінансове навантаження на місцеві бюджети.

Одержані в ході відчуження комунального майна кошти є власністю територіальних громад та зараховуються до відповідних місцевих

бюджетів і використовуються за їх власним розсудом на фінансування передбачених бюджетами відповідних територіальних громад заходів.

Із загального правила про відчуження майна з метою одержання прибутку впливає обов'язок органів місцевого самоврядування при здійсненні будь яких майнових операцій з комунальним майном (відчуження чи придбання) враховувати не лише доцільність таких заходів, а й інтереси економічних основ місцевого самоврядування, з огляду на те, що законом не допускається настання невігідних наслідків вчинення таких угод щодо рухомого чи нерухомого майна. Не допускається також створення невігідних умов для населення територіальної громади, якщо внаслідок відчуження або придбання майна можуть зменшуватися обсяг та погіршуватися умови надання послуг населенню.

Для більш ефективного використання комунальної власності територіальних громад, як одного з основних джерел наповнення бюджетів, правовий режим майна комунальної власності повинен визначатися окремим законом. До цього часу закон про комунальну власність не прийнятий.

Передбачений Конституцією України державний захист прав усіх суб'єктів права власності та рівність усіх суб'єктів права власності перед законом рівною мірою стосується і права комунальної власності територіальних громад. Це право є непорушним і обов'язковим для будь-яких державних органів чи службових осіб. Слід мати на увазі, що держава може гарантувати захист лише законних прав та інтересів власника комунального майна від будь-яких його порушень третіми особами. Якщо право комунальної власності набуто з порушенням встановлених законом вимог чи використовується всупереч призначенню, не виключається можливість оскарження набутого таким чином права в судовому порядку шляхом пред'явлення відповідного позову зацікавленими особами. Рівність власників перед законом означає також забезпечення державою рівних умов здійснення територіальними громадами своїх прав у володінні, користуванні та розпорядженні комунальним майном. Тому об'єкти комунальної власності не можуть вилучатися у територіальної громади і передаватися іншим суб'єктам права власності без згоди територіальної громади або рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

*Матеріал надало: управління комунального майна Чернігівської обласної ради*

### 3.3. Діяльність територіальних громад у галузі житлово-комунального господарства

#### Сфера житлово-комунального господарства.

Житлово-комунальне господарство (далі - ЖКГ) – це одна з важливих і пріоритетних галузей національного господарського комплексу, яка забезпечує життєдіяльність населених пунктів та суттєво впливає на розвиток різноманітних взаємовідносин у державі. ЖКГ значною мірою формує середовище життєдіяльності людини – комфортність міста, району, мікрорайону, житла. Його визначають **як комплекс підгалузей**, які забезпечують функціонування інженерної інфраструктури різних будівель населених пунктів, що створює зручності і комфортність проживання та перебування в них громадян шляхом надання їм широкого спектра житлово-комунальних послуг.

**Підгалузі ЖКГ працюють за особливими технологіями:** очищення води – фізико-хімічні процеси; енерго-теплопостачання включає технології виробництва тепла, теплообміну, транспортування; житловий сектор – ремонтно-будівельні й сантехнічні роботи (технології) тощо.

Притаманне підгалузям ЖКГ розходження технологій породжує об'єктивну відособленість виробничих процесів, формує самостійні структури обслуговування, контролю й обліку, зумовлює відмінності в економічних механізмах, особливо що стосується впливу на структуру витрат, втрати, запаси, потреби в інвестиціях.

Більшість підгалузей працює по кредитному механізму оплати послуг: тобто отримання коштів за послуги здійснюється через певний проміжок часу після їхнього надання.

ЖКГ являє собою складну ієрархічну систему, яка об'єднує чимало окремих підсистем:

- а) житлового господарства;
- б) санітарно-технічну (водоводи, каналізація, підприємства по очищенню міст);
- в) енергетичну (електростанції, котельні, теплові, електричні й газові мережі);
- г) міське електротранспорту;
- д) об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні та ін.);
- е) інфраструктуру обслуговування житла;
- ж) збору і переробки сміття тощо.

**Особливістю функціонування ЖКГ** є те, що воно представлене “чистими” природними монополіями і підгалуззями, які розвиваються за законами конкурентного господарства. До останніх належить експлуатація житла, санітарне очищення територій тощо.

**Ще однією характерною особливістю ЖКГ** є те, що комплекс переважно надає послуги, а не виробляє товари, а отже, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури.

**Третя особливість ЖКГ** пов’язана із забезпеченням життєдіяльності передусім міського населення, однак слід зазначити, що визначення ЖКГ як специфічно міського господарства є неточним, у менш розвинутій і складній формі воно наявне і в сільських населених пунктах. Незважаючи на те, що більшість населених пунктів у сільській місцевості майже не мають спеціального технічного обладнання, а підприємства ЖКГ сільських поселень навіть організаційно не виділяються з різного роду підприємств, **розвиток ЖКГ на селі вимагає не меншої уваги, ніж у містах.**

Усе це свідчить про необхідність інтеграції сільської комунальної служби в єдиний житлово-комунальний комплекс.

**Особливістю управління ЖКГ** є те, що значні повноваження по управлінню цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які, у свою чергу, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі та організовують їх виконання.

Слід відзначити, що поступово, в міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Хоча у галузі зосереджено майже 20 % основних фондів області, ЖКГ залишається найбільш технічно відсталою галуззю економіки з багатьма проблемами. Технічний стан мереж і споруд дійшов критичної межі. Так, кількість та обсяги повністю амортизованих основних фондів і обладнання теплоенергетики, водопостачання та водовідведення, міськелектротранспорту, систем сміттєпереробки у 1,5–2 рази більші, ніж у будь-якій іншій галузі. Незадовільним є фінансовий стан підприємств, зумовлений, насамперед, постійно зростаючою заборгованістю за спожиті житлово-комунальні послуги з боку всіх категорій споживачів.

Незважаючи на те, що проблеми функціонування житлово-комунального комплексу постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних

зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це можна пояснити тим, що система ЖКГ є **інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується за остаточним принципом.** Це, у першу чергу, склалося внаслідок відсутності чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради.

**Основні об'єкти житлово-комунального господарства знаходяться у власності територіальних громад і безпосередньо - у сфері управління органів місцевого самоврядування.** За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб ЖКГ не доводиться.

Складається порочна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних та енергетичних ресурсів, як наслідок – знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів.

Слід констатувати наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у сфері ЖКГ. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за житлово-комунальні послуги, традиційно був одним з вагомих аргументів у передвиборчих змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму, суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі.

Отже, на сьогодні житлово-комунальне господарство залишається однією із самих слабких ланок як в економіці, так і в управлінні України, і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних фондів і технологій.

У зв'язку з цим, особлива увага повинна приділятися **модернізації системи фінансування житлово-комунального господарства, яка враховує традиційні джерела фінансування і принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектора регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і закордонних інвестицій.**

Отже, зміна у сфері ЖКГ можлива у разі здійснення:

1. Вдосконалення нормативно-правової бази.
2. Фінансової стабілізації галузі.
3. Технічного переоснащення ЖКГ.

Інструментом вирішення цих нагальних і гострих питань повинні стати:

- система цільових програм;
- інвестиційний менеджмент;
- нові механізми управління.

### **Основна діюча нормативно-правова база у сфері ЖКГ**

Основним нормативним документом у сфері ЖКГ є **Закон України «Про житлово-комунальні послуги»** від 24.06. 2004 року № 1875 – IV (набрав чинність з 01.01.2005 року), який визначає основні засади організаційних та господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між виробниками, виконавцями і споживачами, а також їх права та обов'язки.

Статтею 7 цього Закону передбачено, що до **повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг** належить:

1) затвердження та реалізація місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробленні та реалізації відповідних державних і регіональних програм;

2) встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до закону;

3) затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням;

4) визначення виконавця житлово-комунальних послуг (крім послуг з централізованого опалення, послуг з централізованого постачання холодної води, послуг з централізованого постачання гарячої води, послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) відповідно до цього Закону в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства;

5) управління об'єктами у сфері житлово-комунальних послуг, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації;

6) забезпечення населення житлово-комунальними послугами необхідних рівня та якості;

7) встановлення зручного для населення режиму роботи виробників та виконавців;

8) інформування населення відповідно до законодавства про реалізацію місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, а також щодо відповідності якості житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам;

9) укладання договорів з підприємствами різних форм власності на вироблення та/або виконання житлово-комунальних послуг;

10) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів у сфері житлово-комунальних послуг;

11) проведення моніторингу виконання місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства;

12) вирішення інших питань у сфері житлово-комунальних послуг відповідно до законів.

Зокрема, стаття 19 цього Закону визначає, що *взаємовідносини здійснюються виключно на договірних засадах*, а статті 20-25 визначають права та обов'язки сторін, у тому числі і *обов'язкове укладення договорів*.

Пункт 2 ст. 7 можна конкретизувати вимогами ст. 28 **Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»**, згідно з якими виконками місцевих рад встановлюють у порядку і межах, визначених законодавством, тарифи на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньообудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги.

До бази **підгалузевих законів** відносяться такі:

- «Про питну воду та питне водопостачання»;
- «Про теплопостачання»;
- «Про благоустрій населених пунктів»;
- «Про побутові відходи»;
- «Про поховання та похоронну справу»;
- «Про енергозбереження»;
- «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»;
- «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» та ін.

*Матеріал надав: департамент житлово-комунального господарства, регіонального розвитку та інфраструктури обласної державної адміністрації*

### **3.4. Питання містобудування та архітектури**

#### ***Містобудівна документація***

Питання забезпечення ефективного землекористування, регулювання земельних відносин, узгодження інтересів землевласників є одними із ключових у діяльності органів місцевого самоврядування.

Ефективне вирішення цих завдань неможливе без використання містобудівної документації, яка регулює планування, забудову та інше використання територій та визначає цільове призначення земель. Саме наявність та дотримання містобудівної документації є запорукою гармонійного розвитку територій.

**Містобудівна документація** – це затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій. Розробляється містобудівна документація на паперових і електронних носіях на оновленій картографічній основі в цифровій формі як набори профільних геопросторових даних у державній геодезичній системі координат УСК-2000 і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів будівництва для формування баз даних містобудівного кадастру. (*ст.1,ст.2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*).

Містобудівна документація є основою для: вирішення питань раціонального використання територій, регулювання розселення; підготовки обгрунтованих пропозицій щодо встановлення та зміни меж населених пунктів; підготовки вихідних даних для розробки земельпорядної документації; вирішення питань щодо розташування та проектування нового будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування та упорядкування територій; вирішення питань щодо вилучення (викупу), передачі (надання) земельних ділянок у власність чи користування громадян та юридичних осіб.

Рішення з питань планування та забудови територій приймаються сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, районними, обласними радами в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації. (*п.3 ст.8 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*).

Фінансування робіт з планування території районів, населених пунктів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів або інших джерел не заборонених законом.

Для розроблення плану зонування, детального плану території за рішенням органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування крім коштів державного та місцевих бюджетів можуть залучатися кошти з інших джерел, не заборонених законом, за умови виконання функцій замовника відповідним органом місцевого самоврядування. (ст.10 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Механізм розроблення або внесення змін до містобудівної документації визначається «Порядком розроблення містобудівної документації», затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 № 290 і зареєстрованого в Мінюсті України 20.12.2011 за №1468/20206.

### ***Планування території на місцевому рівні***

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них.

Містобудівна документація на місцевому рівні розробляється з урахуванням даних державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі в цифровій формі як просторово орієнтована інформація в державній системі координат на паперових і електронних носіях. (ст.16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

### ***Генеральний план населеного пункту***

Генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Визначення терміну «генеральний план» та окремих процедурних питань, пов'язаних із розробкою, обговоренням, ухваленням і виконанням закріплене в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Розробляється та затверджується генеральний план в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Строк дії генерального плану не обмежується. Зміни до генерального плану населеного пункту можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років.

Для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, в межах визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту визначаються режими регулювання забудови та розробляється історико - архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини.

Відповідно *ст.17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»* та *п.42 статті 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»* затвердження генеральних планів та іншої містобудівної документації (та внесення до неї змін) належить до компетенції місцевих рад, організацію розроблення та подання на затвердження генпланів забезпечують виконавчі органи місцевих рад.

Генеральні плани населених пунктів та зміни до них розглядаються і затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами на чергових сесіях протягом трьох місяців з дня їх подання.

Основні етапі розроблення генерального плану:

- виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, що є замовниками, організують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради;

- відповідна сільська, селищна, міська рада приймає рішення про розроблення генерального плану.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад в установленій строк:

- подають пропозиції до проекту відповідного місцевого бюджету на наступний рік або про внесення змін до бюджету на поточний рік щодо потреби у розробленні містобудівної документації;

- визначають в установленому законодавством порядку розробника генерального плану населеного пункту, встановлюють строки розроблення та джерела його фінансування;

- звертаються до обласної державної адміністрації (для міст обласного значення), щодо визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення генерального плану населеного пункту;

- повідомляють через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану населеного пункту та визначають порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами;

- забезпечують попередній розгляд матеріалів щодо розроблення генерального плану населеного пункту архітектурно-містобудівними радами відповідного рівня;

- узгоджують проект генерального плану населеного пункту з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, з метою врегулювання питань планування територій у приміських зонах.

Відповідно до п.11 ст.17 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується відповідно до вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації" шляхом надання їх за запитом на інформацію, оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування, у тому числі у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, у загальнодоступному місці у приміщенні органу місцевого самоврядування.

Експертизі містобудівної документації на місцевому рівні підлягають виключно генеральні плани міст згідно «Порядку проведення експертизи містобудівної документації» затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 548.

Генеральний план населеного пункту та план зонування території розробляється суб'єктами господарювання, які мають в своєму складі архітектора, що має кваліфікаційний сертифікат.

### ***План зонування територій***

План зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів.

План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтною організації. Будівництво об'єктів в цих зонах може вестися лише у відповідності до їх функціонального призначення.

Внесення змін до плану зонування території допускається за умови їх відповідності генеральному плану населеного пункту.

За порушення вимог, встановлених планом зонування території, фізичні та юридичні особи несуть відповідальність відповідно до закону.

План зонування території затверджується на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з дня його подання.

План зонування території не підлягає експертизі. Нормативне визначення терміну «план зонування територій» та окремих процедурних питань, пов'язаних із його розробкою, обговоренням, ухваленням і виконанням закріплене в *ст.18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*.

### ***Детальний план території***

Детальний план у межах населеного пункту уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток частини території.

Детальний план розробляється з метою визначення планувальної організації і функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції.

Детальний план території за межами населених пунктів розробляється відповідно до схеми планування території (частини території) району та/або області з урахуванням державних і регіональних інтересів.

Розроблення детального плану території за межами населених пунктів та внесення змін до нього здійснюються на підставі розпорядження відповідної районної державної адміністрації.

На підставі та з урахуванням положень затвердженого детального плану території може розроблятися проект землеустрою щодо впорядкування цієї території для містобудівних потреб, який після його затвердження стає невід'ємною частиною детального плану території.

Детальний план території складається із графічних і текстових матеріалів.

Детальний план території у межах населеного пункту розглядається і затверджується виконавчим органом сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з дня його подання, а за відсутності затвердженого в установленому *Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»* порядку плану зонування території - відповідною сільською, селищною, міською радою.

Детальний план території за межами населеного пункту розглядається і затверджується відповідною районною державною

адміністрацією протягом 30 днів з дня його подання. Детальний план території не підлягає експертизі.

Внесення змін до детального плану території допускається за умови їх відповідності генеральному плану населеного пункту та плану зонування території.

Виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, відповідна районна державна адміністрація забезпечують оприлюднення детального плану території протягом 10 днів з дня його затвердження.

Відповідно до п.7 ст.19 загальна доступність матеріалів детального плану території забезпечується відповідно до вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації" шляхом надання їх за запитом на інформацію, оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування, у тому числі у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, у загальнодоступному місці у приміщенні органу місцевого самоврядування.

Детальний план території розробляється суб'єктами господарювання, які мають у своєму складі архітектора, що має кваліфікаційний сертифікат.

### ***Громадські слухання щодо врахування громадських інтересів (ст.21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)***

Розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій – підлягають громадським слуханням.

Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації, а саме: генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється.

Сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи зобов'язані забезпечити:

- оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками;
- оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та доступ до цієї інформації громадськості;
- реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні (у разі її утворення);

- узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію;

- оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Оприлюднення проектів генеральних планів, планів зонування територій, детальних планів територій здійснюється не пізніше як у місячний строк з дня їх надходження до відповідного органу місцевого самоврядування.

Оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості до відповідного органу місцевого самоврядування.

Пропозиції громадськості мають бути обґрунтовані в межах відповідних законодавчих та нормативно - правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил та надаватися у строки, визначені для проведення процедури громадських слухань.

Пропозиції, надані після встановленого строку, не розглядаються.

Оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах цих органів.

Особи, які оприлюднюють проекти генеральних планів населених пунктів, зонування територій, детальних планів територій, є відповідальними за їх автентичність.

Фінансування заходів щодо врахування громадських інтересів здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування.

Проведення громадських слухань визначає *«Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні»*, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 555.

### ***Особливості регулювання земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності***

До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування.

Використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм.

(ст. 38,39 «Земельний кодекс України»)

Межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів.

(ст. 173 «Земельний кодекс України»)

Забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення, встановленого відповідно до законодавства.

У разі відсутності плану зонування або детального плану території, затвердженого відповідно до вимог *Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*, передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється.

Зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється.

Зміна функціонального призначення територій не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками, які були передані (надані) у власність чи користування до встановлення нового функціонального призначення територій. (ст.24 *Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*).

### ***Малі архітектурні форми***

Відповідно до ст.21 *Закону України «Про благоустрій населених пунктів»* мала архітектурна форма – це елемент декоративного чи іншого оснащення об'єкта благоустрою.

До малих архітектурних форм належать: альтанки, павільйони, навіси; паркові арки (аркади) і колони (колонади); вуличні вази, вазони і амфори;

декоративна та ігрова скульптура; вуличні меблі (лавки, лави, столи);

сходи, балюстради; паркові містки; огорожі, ворота, ґрати; інформаційні стенди, дошки, вивіски; інші елементи благоустрою, визначені законодавством.

Розміщення малих архітектурних форм здійснюється відповідно до *Закону України «Про благоустрій населених пунктів»* за рішенням власника об'єкта благоустрою з дотриманням вимог законодавства, державних стандартів, норм і правил.

### ***Спорудження(створення) пам'ятників і монументів***

Спорудження(створення) пам'ятників і монументів регламентується *«Порядком спорудження (створення) пам'ятників і монументів»*, затвердженим наказом державного комітета України з будівництва та архітектури та міністерства культури і мистецтв України від 30.11.2004 №231/806 і зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15.12. 2004 за N 1588/10187. Відповідно до цього наказу:

- рішення про спорудження (створення) пам'ятників та монументів **державного значення** приймаються розпорядчими актами Кабінету Міністрів України за пропозиціями обласних державних адміністрацій не пізніше ніж за півтора роки до запланованої дати їх встановлення. Клопотання про спорудження (створення) пам'ятників (монументів) державного значення порушуються перед органами виконавчої влади підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян. Після прийняття рішення Кабінетом Міністрів України про спорудження (створення) пам'ятника (монумента) державного значення Міністерство культури України проводить конкурс на кращу проектну пропозицію пам'ятника (монумента) у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.99 N 2137 *“Про затвердження Порядку проведення архітектурних та містобудівних конкурсів”*, та забезпечує створення ескізного проекту за рахунок коштів, що передбачаються Міністерством культури України у Державному бюджеті України на відповідний рік за бюджетною програмою.

- рішення про спорудження (створення) пам'ятників (монументів) **місцевого значення** приймаються місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Клопотання про спорудження (створення) пам'ятників (монументів) місцевого значення порушуються перед місцевими органами виконавчої влади підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян. Після прийняття місцевими органами виконавчої влади рішення про спорудження (створення) пам'ятників і монументів місцевого значення, департамент культури і туризму, національностей та релігій обласної державної адміністрації проводить конкурс на кращу проектну пропозицію щодо пам'ятника (монумента) у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.99 N 2137 *“Про затвердження Порядку*

проведення архітектурних та містобудівних конкурсів", та забезпечують створення ескізного проекту за рахунок коштів місцевих бюджетів

### ***Тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності***

Тимчасові споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності - одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту. (п.2 ст.28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється у відповідності до вимог «Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності», затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 21.10.2011 № 244 та, зареєстрованого в міністерстві юстиції України 22.11.2011 за №1330/20068.

Підставою для розміщення тимчасових споруд є паспорт прив'язки тимчасових споруд. Замовник, який має намір встановити тимчасові споруди, звертається до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, районної державної адміністрації із відповідною заявою у довільній формі про можливість розміщення тимчасових споруд. Паспорт прив'язки тимчасових споруд оформлюється органом з питань містобудування та архітектури.

### ***Будівельний паспорт забудови земельної ділянки***

( ст.27 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Забудова присадибних, дачних і садових земельних ділянок може здійснюватися на підставі будівельного паспорта забудови земельної ділянки (далі - будівельний паспорт).

Будівельний паспорт визначає комплекс містобудівних та архітектурних вимог до розміщення і будівництва індивідуального (садибного) житлового будинку, садового, дачного будинку не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) з площею до 300 квадратних метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки. Будівельний паспорт складається з текстових та графічних матеріалів.

Проектування на підставі будівельного паспорта здійснюється без отримання містобудівних умов та обмежень. Для присадибних, дачних і

садових земельних ділянок розроблення проекту будівництва здійснюється виключно за бажанням замовника.

Надання будівельного паспорта здійснюється уповноваженим органом містобудування та архітектури на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня надходження відповідної заяви та пакета документів відповідно до *«Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки»*, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 № 103 зі змінами і зареєстрованого в Міністерстві юстиції 22.07.2011 за № 902/19640.

***Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки***  
( ст.29 Закону України *«Про регулювання містобудівної діяльності»*)

Фізична або юридична особа, яка подала виконавчому органу сільської, селищної, міської ради або у разі розміщення земельної ділянки за межами населених пунктів – районній державній адміністрації заяву про намір щодо забудови земельної ділянки, що перебуває у власності або користуванні такої особи, повинна одержати містобудівні умови та обмеження для проектування об'єкта будівництва.

Містобудівні умови та обмеження надаються відповідними спеціально уповноваженими органами містобудування та архітектури на безоплатній основі.

Перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються визначено *«Переліком об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються»*, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07.07.2011 № 109 Зареєстровано у Міністерстві юстиції України 22.07.2011 за N 913/19651.

Містобудівні умови та обмеження є чинними до завершення будівництва об'єкта незалежно від зміни замовника. Зміни до містобудівних умов та обмежень можуть вноситися тільки за згодою замовника.

Процедура надання містобудівних умов та обмежень визначена *«Порядком надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст»*, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07.07.2011 № 109 Зареєстровано у Міністерстві юстиції України 22.07.2011 за N 912/19650.

***Пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту***

( ст.40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту встановлюють органи місцевого самоврядування відповідно до *Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*.

Замовник, який має намір щодо забудови земельної ділянки у відповідному населеному пункті, зобов'язаний взяти участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту.

Пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту полягає у перерахуванні замовником до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію до відповідного місцевого бюджету коштів для створення і розвитку зазначеної інфраструктури.

Договір про пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту укладається не пізніше ніж через 15 робочих днів з дня реєстрації звернення замовника про його укладення, але до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію.

Невід'ємною частиною договору є розрахунок величини пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту.

Кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту сплачуються в повному обсязі до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію єдиним платежем або частинами за графіком, що визначається договором. Кошти, отримані як пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту, можуть використовуватися виключно для створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури відповідного населеного пункту.

### ***Будівельні роботи***

Право на виконання будівельних робіт, виконання підготовчих робіт, декларація про початок виконання будівельних робіт, дозвіл на виконання будівельних робіт, знесення самочинно збудованих об'єктів, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів визначаються *ст.34-39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*.

**Компетенція сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у сфері містобудування та повноваження у галузі будівництва виконавчих органів сільських, селищних, міських рад**

*(ст 12,ст.14 Закону України «Про основи містобудування»), (п.42 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування самоврядування»)*

До компетенції сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування на відповідній території належить затвердження відповідно до законодавства місцевих програм, генеральних планів відповідних населених пунктів, планів зонування територій, а за відсутності затверджених в установленому порядку планів зонування території – детальних планів територій.

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування належать підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації. *(пп.б п.1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування самоврядування»)*

*Матеріал надало: управління містобудування та архітектури Чернігівської обласної державної адміністрації*

## **4. РЕГЛАМЕНТАЦІЯ РОБОТИ ТА ВЕДЕННЯ ДІЛОВОДСТВА В СІЛЬСЬКІЙ, СЕЛИЩНІЙ РАДАХ ТА ЇХ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТАХ**

### **4.1. Основні організаційно-розпорядчі документи роботи сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради**

#### **Регламент органу місцевого самоврядування.**

Організаційно – розпорядча діяльність сільської, селищної, міської ради та їх виконавчих комітетів оформляється значною кількістю документів.

Одним з основних документів, що визначає роботу сільської, селищної, міської ради є її регламент.

Цей документ являється внутрішнім локальним і складається з загальних положень діяльності сільської, селищної, міської ради, її оперативної роботи та роботи її виконавчого комітету.

Відповідно до ч.14 ст.46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» регламент затверджується рішенням новообраної ради відповідного скликання не пізніш як на другій сесії.

Основний розділ регламенту присвячується організації роботи ради. В ньому визначаються питання планування роботи, загальний порядок формування порядку денного ради; порядок проведення сесій.

Окремий розділ регламенту присвячується актам, які приймає рада. У ньому визначаються види актів ради, основні принципи та етапи правотворчого процесу, порядок розгляду і обговорення проекту рішення; процедура прийняття рішень; порядок обнародування рішень ради і здійснення контролю за їх виконанням; дія рішень у часі та просторі.

За структурою і змістом регламент може включати наступні розділи та глави:

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ 2. Організація роботи пленарних засідань.

Глава 2.1. Скликання сесій.

Глава 2.2. Підготовка питань на розгляд сесій.

Глава 2.3. Порядок роботи сесії.

Розділ 3. Депутат ради.

Розділ 4. Постійні та тимчасові контрольні комісії ради:

Глава 4.1. Постійні комісії.

Глава 4.1. Тимчасові контрольні комісії.

Розділ 5. Виконавчий комітет органу місцевого самоврядування.

### **Планування роботи органу місцевого самоврядування.**

Планування роботи є важливим елементом організаційного забезпечення діяльності сільської, селищної, міської ради.

Планування дає їм можливість здійснювати свої функції більш ефективно і цілеспрямовано. Склавши план, розставивши всі важливі питання в чіткій часовій послідовності виконання, можна забезпечити комплексний розвиток своєї території, досягти злагодженої роботи виконкому, комісій та організацій, розташованих на цій території.

Основою для планування є перспективний план роботи ради на рік, який складається за пропозиціями керівника громади, постійних комісій, депутатів, і затверджується рішенням ради. Як правило, перспективні плани роботи рад на наступний рік затверджуються на пленарних засіданнях рад, які відбуваються в грудні. Умови планування ради та її органів визначаються регламентом роботи ради.

*Основними розділами перспективного плану роботи ради є:*

1. Перелік основних питань для розгляду на пленарних засіданнях.
2. Питання, які планують розглянути на своїх засіданнях постійні комісії ради.
3. Навчання депутатів ради.

4. Основні організаційні заходи, які будуть проводитись радою та її виконавчим комітетом.

*Складання, затвердження та виконання планів роботи виконкому.*

Виконком та підпорядковані йому структурні підрозділи здійснюють свою діяльність відповідно до затверджених планів роботи. Виконком проводить свою роботу згідно з планом, складеним на квартал. План роботи виконкому складається на основі плану роботи відповідної ради з врахуванням рекомендацій органів державної влади, пропозицій депутатів ради, проблемних питань територіальної громади.

Пропозиції до плану роботи подаються не пізніше ніж за 20 днів до початку наступного кварталу і вносяться на засідання виконкому не пізніше ніж за 10 днів до початку кварталу.

План роботи виконкому затверджується рішенням виконкому.

При розгляді проекту плану роботи виконкому відповідної ради на наступний квартал заслуховується інформація про виконання плану роботи за попередній квартал.

Важливе значення в забезпеченні реалізації перспективних планів відіграють *поточні (щомісячні) плани*.

Вони складаються з основних заходів, передбачених перспективним планом, а також доповнюються іншими, в залежності від соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації, потреб громади.

**Статут територіальної громади.**

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших регіональних і місцевих особливостей здійснення функцій місцевої влади представницьким органам місцевого самоврядування надано право розробляти і приймати статuti територіальних громад.

Статут територіальної громади – це документ, який відображає характер взаємовідносин всередині даної територіальної спільноти жителів включаючи і представницький орган місцевого самоврядування, а його роль полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законодавством України.

Отже, статут територіальної громади, не тільки в межах чинного законодавства закріплює систему місцевого самоврядування, форми та порядок, функції і повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування села, селища та міста, статус органів самоорганізації населення ради, а й самостійно або під відповідальність органів та

посадових осіб місцевого самоврядування дає можливість вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Статут територіальної громади в певному сенсі є конституцією цієї громади, несхожою на аналогічні документи для інших громад. Тому вимога «в межах, визначених чинним законодавством України» не означає, що в статуті не можуть бути відображені ті специфічні і характерні взаємовідносини у даній громаді та органах місцевого самоврядування, які притаманні лише їм і виражають волю цієї громади.

До розроблення або внесення змін до статуту доцільно залучати досвідчених юристів; депутатів; керівників провідних підрозділів виконкому ради та комунальних підприємств; представників неурядових організацій і керівників органів самоорганізації населення та ОСББ.

Також для розроблення статуту слід створювати дорадчі комітети або робочі групи з представництвом.

Розроблення статуту слід проводити максимально прозоро для громади. Його проект варто винести на громадські слухання (обговорення). Статут обговорюється і приймається на пленарному засіданні ради та реєструється в установленому законом порядку в органах юстиції.

Можна запропонувати такий план проекту статуту місцевого самоврядування (на прикладі селища) ради:

Преамбула.

Розділ 1. Загальні положення.

Глава 1.1. Загальна характеристика села, селища, міста.

Глава 1.2. Правова основа Статуту.

Глава 1.3. Взаємовідносини органів та посадових осіб самоврядування з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями.

Розділ 2. Система самоврядування.

Глава 2.1. Загальні засади формування і функціонування системи самоврядування.

Глава 2.2. Територіальна громада.

Глава 2.3. Місцевий референдум.

Глава 2.4. Місцеві вибори.

Глава 2.5. Загальні збори громадян за місцем проживання.

Глава 2.6. Колективні та індивідуальні звернення жителів до органів і посадових осіб самоврядування.

Глава 2.8. Місцеві ініціативи.

Глава 2.9. Участь у роботі органів самоврядування та робота на виборних посадах самоврядування.

Розділ 3. Органи і посадові особи самоврядування.

Глава 3.1. Загальні засади побудови системи органів самоврядування.

Глава 3.2. Місцева рада.

Глава 3.3. Постійні комісії ради.

Глава 3.4. Голова громади.

Глава 3.5. Виконавчий комітет.

Розділ 4. Органи самоорганізації населення.

Глава 4.1. Система та загальні засади організації і діяльності органів самоорганізації населення.

Глава 4.2. Порядок формування органів самоорганізації населення.

Глава 4.3. Здійснення повноважень органів самоорганізації населення.

Розділ 5. Матеріальні і фінансові основи самоврядування.

Глава 5.1. Комунальна власність.

Глава 5.2. Фінансова основа.

Глава 5.3. Бюджет.

Глава 5.4. Цільові і валютні фонди.

Розділ 6. Гарантії самоврядування.

Глава 6.1. Відповідальність органів і посадових осіб самоврядування перед територіальною громадою.

Глава 6.2. Відповідальність органів і посадових осіб самоврядування перед державою, юридичними та фізичними особами.

Розділ 7. Заключні положення.

**Постійні комісії місцевої ради.**

Для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету сільська, селищна рада створює постійні комісії. Вони обираються радою з числа депутатів ради на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються відповідною радою.

Про утворення постійних комісій, обрання їх голів та персонального складу радою приймається відповідне рішення.

Не пізніше як на другій сесії затверджується Положення про постійні комісії відповідної ради. Положення чітко і детально врегульовує порядок організації роботи комісії, взаємодію депутатів комісії між собою, з виконавчими органами та з підприємствами, установами і організаціями, що є у комунальній власності, розмежовує їх предмети відання тощо.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає й веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії.

У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Основною організаційною формою діяльності постійних комісій відповідних рад є засідання, які скликаються в міру необхідності і є правомочними, якщо в них бере участь не менш як половина від загального складу комісії. Засідання постійних комісій протоколюються, а протоколи підписуються головою й секретарем комісії.

За результатами вивчення й розгляду питань постійні комісії готують висновки й рекомендації, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії.

Місцева рада також може утворити **тимчасові контрольні комісії ради**. Такі комісії обираються з числа депутатів ради для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Засідання тимчасових контрольних комісій, як правило, закриті. Така комісія у визначений радою строк подає звіт про виконану роботу та підготовлені нею пропозиції на розгляд ради. За підсумками роботи відповідної тимчасової контрольної комісії рада приймає рішення.

До організаційних документів можна віднести **паспорт територіальної громади**, який складає кожна сільська, селищна, міська рада. У паспорті зазначаються: територіальне положення; кількість населення та домогосподарств; площа території; наявні трудові ресурси; об'єкти соціального захисту; стан, структура соціальної, побутової та виробничої сфери; конфесійна та партійна приналежність членів територіальної громади та інші відомості. Цей документ дає можливість прискорити прийняття управлінських рішень на рівні села, селища, міста та складати план стратегічного соціально-економічного розвитку території.

*Матеріал надала: Інна Копич, заступник начальника організаційного відділу виконавчого апарату Чернігівської обласної ради*

## **4.2. Діловодство в сільській, селищній, міській (міста районного значення) раді та її виконавчих комітетах**

### ***Основні вимоги до оформлення документів***

1. Для друкування текстів службових документів використовується гарнітура Times New Roman, шрифт розміром 12 – 14 друкарських пунктів. Дозволяється використовувати шрифт розміром 8 – 12 друкарських пунктів для друкування реквізиту «Прізвище виконавця і номер його телефону», виносок, пояснювальних написів до окремих елементів тексту документа або його реквізитів тощо.

Під час друкування заголовків дозволяється використовувати напівжирний шрифт (прямий або курсив).

2. Текст документів на папері формату А4 (210 x 297 міліметрів) рекомендовано друкувати через 1 – 1,5 міжрядкового інтервалу, а формату А5 (148 x 210 міліметрів) – через 1 міжрядковий інтервал.

Реквізити документа (крім тексту), які складаються з кількох рядків, друкуються через 1 міжрядковий інтервал. Складові частини реквізитів «Адресат», «Гриф затвердження», «Гриф погодження» відокремлюються один від одного через 1,5 міжрядкового інтервалу.

Реквізити документа відокремлюються один від одного через 1,5 – 3 міжрядкових інтервали.

3. Назва виду документа друкується напівжирним шрифтом великими літерами.

4. Розшифрування підпису в реквізиті «Підпис» друкується на рівні останнього рядка назви посади.

5. Максимальна довжина рядка багаторядкових реквізитів (крім реквізиту тексту) – 73 міліметри (28 друкованих знаків).

Якщо заголовок до тексту перевищує 150 знаків (5 рядків), його дозволяється продовжувати до межі правого поля. Крапка в кінці заголовка не ставиться.

6. Під час оформлення документів слід дотримуватися таких відступів від межі лівого поля документа:

12,5 міліметра – для абзаців у тексті;

92 міліметри – для реквізиту «Адресат»;

104 міліметри – для реквізитів «Гриф затвердження» та «Гриф обмеження доступу до документа»;

125 міліметрів – для розшифрування підпису в реквізиті «Підпис».

7. Не робиться відступ від межі лівого поля для реквізитів «Дата документа», «Заголовок до тексту документа», «Текст» (без абзаців), «Відмітка про наявність додатків», «Прізвище виконавця і номер його

телефону», «Відмітка про виконання документа і надсилання його до справи», найменування посади у реквізитах «Підпис» та «Гриф погодження», засвідчувального напису «Згідно з оригіналом», а також слів «СЛУХАЛИ», «ВИСТУПИЛИ», «ВИРІШИЛИ», «УХВАЛИЛИ», «НАКАЗУЮ», «ЗОБОВ'ЯЗУЮ».

8. За наявності кількох грифів затвердження і погодження вони розміщуються на одному рівні вертикальними рядками. Перший гриф - від межі лівого поля; другий – через 104 міліметри від межі лівого поля.

9. Якщо в тексті документа міститься посилання на додатки або на документ, що став підставою для його видання, слова «Додаток» і «Підстава» друкуються від межі лівого поля, а текст до них – через 1 міжрядковий інтервал.

10. Під час оформлення документів на двох і більше сторінках друга та наступні сторінки повинні бути пронумеровані.

Номери сторінок ставляться посередині верхнього поля аркуша арабськими цифрами без зазначення слова «сторінка» та розділових знаків. Перша сторінка не нумерується.

11. Тексти документів постійного зберігання друкуються на одному боці аркуша. Документи із строком зберігання до 5 років можна друкувати на лицьовому і зворотному боці аркуша.

*Матеріал надав: загальний відділ виконавчого апарату Чернігівської обласної ради*

### **4.3. Підготовка та оформлення матеріалів для проведення сесій сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради, засідань виконавчого комітету**

#### **Проведення сесій сільської, селищної, міської ради.**

Свою роботу сільська, селищна, міська рада проводить у сесійному порядку.

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», перша сесія новообраної сільської, селищної, міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Відкриває і веде першу сесію голова відповідної виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів і сільського, селищного, міського голови та їх реєстрацію. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового

скликання та новообраного сільського, селищного, міського голови головує на пленарних засіданнях ради першої сесії новообраний голова.

Якщо за інформацією, яку надасть голова територіальної виборчої комісії на час проведення першої сесії відповідний сільський, селищний, міський голова не обраний, рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості трьох - п'яти осіб. Члени тимчасової президії почергово головують на пленарних засіданнях ради до обрання секретаря ради. З часу обрання секретаря ради він головує на пленарних засіданнях ради.

Наступні сесії сільської, селищної, міської ради скликаються відповідним головою.

Чинним законодавством встановлено обов'язок місцевих рад скликати сесії в міру необхідності, але не рідше 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.

У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови або його неспроможності скликати сесію ради сесія скликається відповідним секретарем ради.

Сесія сільської, селищної, міської ради повинна бути також скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Сесія ради може бути скликана для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду.

Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках - не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачено винести на розгляд сесії.

Перед початком кожного пленарного засідання проводиться поіменна реєстрація депутатів. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. У разі відсутності необхідної кількості депутатів проведення пленарного засідання переноситься на інший час.

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде сільський, селищний, міський голова.

Пропозиції щодо питань, які пропонуються на розгляд ради, можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, загальними зборами громадян.

Крім того, відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді в порядку місцевої ініціативи будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади і підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюється в порядку, встановленому і представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування підлягають також, відповідно до ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань.

Сесії ради проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання ( у межах визначених чинним законодавством).

Під час пленарного засідання головує: відкриває, закриває та веде засідання; оголошує перерви в засіданнях ради; вносить на обговорення запропоновані проекти рішень (оголошує повну назву та ініціаторів їх внесення, інформує про матеріали, що надійшли на адресу сесії); організовує розгляд питань; оголошує списки осіб, які записалися для виступу, інформації, запитання; надає слово для доповіді, виступу; ставить питання на голосування, оголошує його результати; забезпечує дотримання всіма присутніми на засіданні регламенту ради; робить офіційні та інші повідомлення; здійснює інші повноваження відповідно до регламенту.

Протоколи сесій місцевих рад, прийняті нею рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, у разі їх відсутності - відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, а у випадку, передбаченому Законом, депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні.

### **Виконавчий комітет місцевої ради.**

В організації роботи органів місцевого самоврядування щодо реалізації своїх повноважень важлива роль належить виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Відповідно до ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органом сільської, селищної, міської ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі:

- сільського, селищного, міського голови;
- заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради;
- керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету;
- керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;
- інших осіб.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости).

За рішенням ради у виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету може здійснювати секретар відповідної ради.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Згідно із Законом виконавчий комітет ради:

- попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;
- координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;
- має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою, а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції –

заступником сільського, селищного міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради.

Засідання виконавчого комітету скликаються в міру потреби, але не рідше як один раз на місяць. Такі засідання є правомочними, якщо в них бере участь більш як половина від загального складу виконавчого комітету.

Сільська, селищна, міська рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітетові, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою одноособово, а у випадках, передбачених законом, - за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

*Матеріал надала: Інна Копич, заступник начальника організаційного відділу виконавчого апарату обласної ради*

*Олена Легейда*

#### **4.4. Робота з депутатськими запитами та зверненнями**

##### ***Депутатський запит народного депутата України***

Депутатський запит – вимога народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до компетенції суб'єктів, яким направляється запит (адресатів) (частина друга статті 15 Закону України „Про статус народного депутата України”).

Депутатський запит вноситься у письмовій формі та розглядається на засіданні Верховної Ради України.

Верховна Рада України приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких його звернуто, однією п'ятою від її конституційного складу.

Коло питань, які можуть бути порушені у депутатських запитах, законодавством не обмежується.

Обов'язковими атрибутами депутатського запиту є супровідний лист із зазначенням номера запиту, дати відправлення, дати оголошення запиту, прізвища депутата (групи депутатів, назви комітету Верховної Ради України) та підписом посадової особи, що направляє запит, як правило, Голови Верховної Ради України.

Керівники органів державної влади, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду його (їх) запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк.

Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України (частина восьма статті 15 Закону України „Про статус народного депутата України”).

Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, керівник органу державної влади зобов'язаний письмово повідомити про це Голову Верховної Ради України та народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України, який вніс (які внесли) запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту (частина п'ята статті 15 Закону України „Про статус народного депутата України”).

У такому випадку необхідно підготувати проект попередньої відповіді за підписом голови місцевої державної адміністрації Голові Верховної Ради України та народному депутату, групі народних депутатів, комітету Верховної Ради України.

Чинне законодавство надає право народному депутатові України брати безпосередню участь у розгляді внесеного ним запиту. На вимогу народного депутата керівник органу державної влади, якому адресовано запит, зобов'язаний повідомити народному депутатові про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше, ніж за три дні до їх розгляду (частини шоста та сьома статті 15 Закону України „Про статус народного депутата України”). Організацію відповідного інформування

забезпечує виконавець – керівник підрозділу, відповідальний за узагальнення матеріалів з виконання вказаного документа.

Народний депутат, представник групи народних депутатів, комітет Верховної Ради України має право дати оцінку відповіді на свій запит. По відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України (частина дев'ята статті 15 Закону України „Про статус народного депутата України”).

За результатами обговорення відповіді Верховна Рада України приймає відповідне рішення (частина одинадцята статті 15 Закону України „Про статус народного депутата України”).

### ***Звернення народного депутата України, комітету Верховної Ради України***

Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до компетенції суб'єктів, яким направляється звернення (адресатів).

Звернення народних депутатів можуть адресуватись, зокрема, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам (частина перша статті 16 Закону України „Про статус народного депутата України”).

Комітети мають право звертатися з питань, віднесених до предметів їх відання, зокрема, до державних органів. Звернення від комітетів Верховної Ради України розглядаються в порядку, передбаченому Законом України „Про статус народного депутата України” для депутатських звернень (частина третя статті 17 Закону України „Про комітети Верховної Ради України”).

Орган державної влади, якому адресовано депутатське звернення, зобов'язаний протягом 10 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь. У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання (частина друга статті 16 Закону України „Про статус народного депутата України”).

У такому випадку відповідальний виконавець готує проект попередньої відповіді за підписом голови місцевої державної адміністрації.

Народний депутат, який направив звернення, може бути присутнім при його розгляді, про що він повідомляє відповідний орган державної влади, якому адресовано депутатське звернення.

Посадова особа, відповідальна за розгляд звернення народного депутата, зобов'язана завчасно, але не пізніше ніж за день, повідомити народного депутата про час і місце розгляду звернення (частина третя статті 16 Закону України „Про статус народного депутата України”).

Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніш як на другий день після розгляду звернення.

### ***Запит депутата місцевої ради***

Депутатський запит – це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради (частина перша статті 21 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

Статтею 22 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад” встановлено, що строк надання відповіді на запит депутата місцевої ради визначається місцевою радою. Офіційна відповідь надається у письмовій формі відповідній раді та депутату місцевої ради.

Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутатові місцевої ради, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту.

Депутат місцевої ради має право надати оцінку відповіді на свій запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. Посадових осіб, до яких звернуто запит, своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на запит радою. Вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради (частина п'ята статті 22 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

### ***Звернення депутата місцевої ради***

Депутатське звернення – це викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, здійснити певні дії, вжити заходів або надати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до компетенції суб'єктів, яким направляється звернення (адресатів).

Звернення депутата місцевої ради може бути адресовано місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, а також керівникам правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради (частина перша статті 13 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

Зазначені суб'єкти зобов'язані у десятиденний строк розглянути порушене депутатом питання та надати йому відповідь, а у разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки фактів, дати йому відповідь не пізніше як у місячний строк, повідомивши депутата про мотиви необхідності продовження строку розгляду (частини друга і третя статті 13 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

Депутат місцевої ради може взяти участь у розгляді свого звернення, про дату якого місцеві органи влади повинні повідомити його завчасно, але не пізніше як за п'ять календарних днів.

У разі невдоволення результатами розгляду свого звернення або ухилення посадовими особами від вирішення порушеного питання, депутат місцевої ради має право внести депутатський запит відповідно до статті 22 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад” (частина п'ята статті 13 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

### ***Депутатське запитання***

Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошена на сесії ради або надана депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається (частина друга статті 21 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

### ***Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами місцевої ради на сесіях ради***

Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами місцевої ради на сесіях ради або передані в письмовій формі головному на її пленарних засіданнях, розглядаються радою або за її дорученням постійними комісіями ради чи надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним

органам та посадовим особам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівникам відповідних підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про результати розгляду повідомити безпосередньо депутатів місцевої ради, які внесли пропозиції чи висловили зауваження, а також відповідну раду (стаття 23 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

### ***Відповідальність за невиконання або неналежне виконання депутатських запитів і звернень***

Відповідно до статті 36 Закону України „Про статус народного депутата України”, за невиконання законних вимог народного депутата або створення перешкод у його роботі, а так само у разі відмови або ухилення посадових осіб органів державної влади, а також посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і підпорядкування від своєчасного надання на вимогу народного депутата необхідної інформації та документації або подання завідомо недостовірної інформації зазначені посадові особи несуть адміністративну, кримінальну відповідальність, встановлену законом.

Несвоєчасне виконання доручень керівника щодо реагування на запити, звернення і листи депутатів усіх рівнів враховується під час розгляду питань щодо матеріального та іншого заохочення працівників.

Статтею 188-19 Кодексу про адміністративні правопорушення передбачено, що недодержання встановлених законодавством строків надання інформації, зокрема, народному депутату, тягне за собою накладення штрафу від 10 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Законом України „Про статус депутатів місцевих рад” визначено, що невиконання посадовими особами вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності тягне за собою відповідальність згідно із законом (частина перша статті 36 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад”).

*Олена Легейда*

## **4.5. Контроль за виконанням документів**

Діловодство – це діяльність, яка охоплює питання документування та організації роботи з документами в процесі управлінської діяльності.

Документування управлінської діяльності – це створення документів або фіксація за встановленими правилами управлінських дій на паперових чи магнітних носіях.

Підставою для створення документів є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передачі, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно.

Документи мають правове значення, бо вони є засобом посвідчення і доказу певних фактів.

Управлінські документи — важливий організаційний чинник, засіб забезпечення зв'язку органів, установ, організацій як між собою, так і з громадянами. Вони сприяють забезпеченню чіткості, злагодженості, взаємодії різноманітних ланок управлінського апарату і сфери управління та справляють вплив на життєдіяльність галузей і сфер, на життя кожної людини.

Організація роботи з документами – це створення умов, що забезпечують рух, пошук та зберігання документів.

Дотримання стандартів із діловодства в практичній роботі та документування сприяє встановленню чіткого організаційно-технічного порядку. Опанування прийомів раціональної роботи з документами дає змогу скоротити час на їхнє складання, обробку й пошук, організувати чіткий контроль за проходженням та виконанням документів. Зрештою, правильно підготовлений і належно оформлений документ - це свідчення культури виконавця.

Словник-довідник термінів «Державне управління» визначає контроль у сфері державного управління як важливу функцію державної влади та управління, що дає змогу не лише виявляти, а й запобігати помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості.

Для розгляду ми беремо поняття виконавчого контролю в системі органів виконавчої влади. Отже:

об'єкт контролю – розроблення та здійснення державної політики; процес прийняття та виконання рішень; виконання нормативно-правових актів, державних цільових програм, планів, доручень та ін.;

завдання контролю – постійне відслідковування й коригування різних заходів державного управління; зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається та виявлення невідповідностей; запобігання помилкам та недолікам у діях суб'єктів державного управління; пошук нових резервів та можливостей;

суб'єкт контролю – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації.

Контроль має на меті перевірку того, що відбулося через зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається.

Контролю підлягають зареєстровані документи, в яких визначені конкретні завдання. Мета такого контролю:

- з'ясувати фактичний стан виконання конкретного завдання чи доручення на окремих етапах;
- виявити проблемні питання та вжити необхідних заходів щодо виправлення ситуації;
- стимулювати виконавську дисципліну.

Виконавчий контроль розподіляється за двома типами: оперативно-технічний та аналітичний.

Оперативно-технічний контроль здійснюється шляхом моніторингу дотримання вимог і термінів виконання документів. Головний критерій – своєчасність надання інформацій про виконання.

Аналітичний контроль здійснюється шляхом проведення системного і комплексного аналізу та надання узагальненої оцінки фактичного стану виконання завдань, визначених у контрольних документах.

Аналітичний контроль передбачає проведення перевірок стану виконання завдань на проміжних етапах, аналіз результатів, пропозиції щодо коригування виконавців та механізму виконання завдань.

Головною умовою успішного здійснення контролю є чітко налагоджена система попереджувального, поточного та підсумкового контролю.

Попередній контроль передбачає формування переліків контрольних документів відділами контролю на наступний місяць, тиждень або інший період та доведення їх до виконавців. Поточний контроль – це аналіз проміжних результатів, своєчасне внесення необхідних корективів для виконання завдання у визначений термін і у повному обсязі.

Підсумковий контроль здійснюється після виконання завдання, його метою є оцінка якості, своєчасності, повноти результатів виконаного завдання. Схематично умови успішного здійснення контролю виглядають наступним чином:

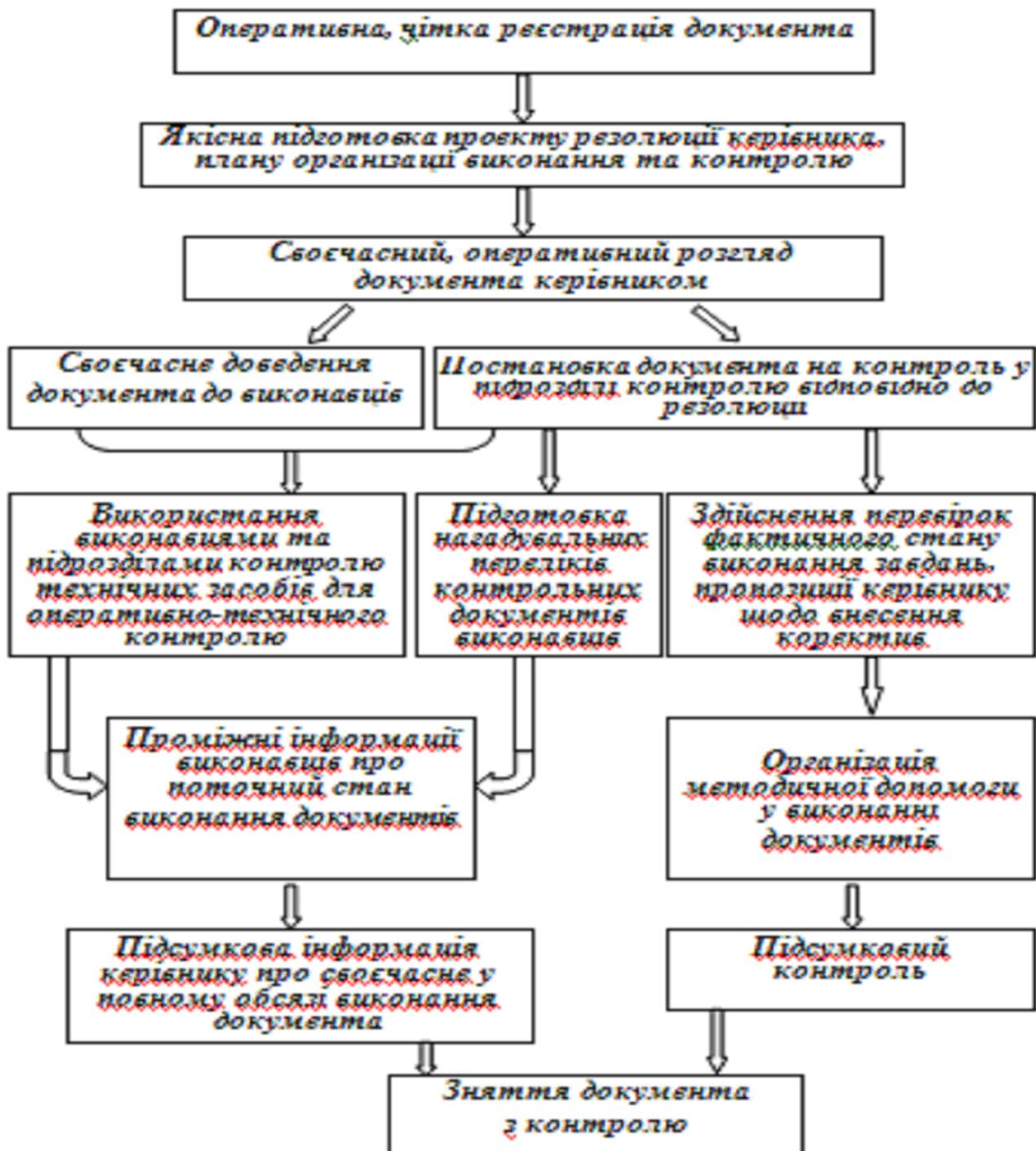


Рис. 1 Умови успішного здійснення контролю

Однією з найважливіших умов успішного здійснення контролю за виконанням розпоряджень, наказів, доручень, планів, програм є якісна підготовка документів, їх конкретність (що, кому, до якого часу виконати?), компетентність, обґрунтованість.

Багаторічна практика свідчить, що використання загальних фраз типу «поліпшити», «поглибити», «сприяти», «постійно вдосконалювати», «піднести на вищий рівень», «систематично аналізувати» тощо без їх конкретизації, перекладання на мову реальних завдань і чітких термінів

для виконавців прирікає будь-яке управлінське рішення на неконтрольованість і невиконання.

Важливою й місткою частиною контролю є збір контрольованої інформації, її вивчення, аналіз, систематизація, перевірки на місцях, оцінка стану справ з питання, що вивчалось, і вироблення відповідних пропозицій щодо заходів для поліпшення роботи. На цьому етапі готується проект підсумкового документа.

Якість контролю залежить від поінформованості керівника. Керівник ефективно здійснює контрольну функцію, якщо володіє чіткою, у повному обсязі і своєчасною інформацією. Тому завершальним етапом роботи по контролю за документом є інформування керівництва про його виконання в повному обсязі та внесення пропозицій щодо зняття з контролю. У разі невиконання окремих завдань, має бути обґрунтоване прохання щодо продовження термінів виконання. Продовжити термін виконання завдань має право лише той керівник, за підписом якого видано документ.

У разі порушення терміну виконання документа вищого органу, виконавець пише обґрунтоване пояснення щодо порушення. Керівник, відповідальний за виконання документа несе персональну відповідальність та вживає заходів щодо поліпшення виконавської дисципліни.

Усі методи контрольної діяльності дають керівнику необхідну інформацію щодо відповідності досягнутих результатів очікуваним (запланованим). У разі, коли співставлення виявило значні відхилення фактичних результатів від очікуваних, визначених завданнями у документі, керівник має виявити причини цих відхилень, внести відповідні корективи, провести кадрові зміни тощо.

#### **4.6. Організація роботи із зверненнями громадян**

Згідно з Конституцією України (стаття 40) усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Органи державної влади і місцевого самоврядування, установи, організації незалежно від форм власності розглядають пропозиції, заяви і скарги громадян у відповідності з їх компетенцією, встановленою Конституцією України та Законом України „Про звернення громадян”.

Керівники та інші посадові особи цих органів, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств зобов'язані проводити регулярно особистий прийом громадян у встановлені дні та години, зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графік прийому доводиться до відома громадян.

Порядок прийому громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, в установах, організаціях незалежно від форм власності, об'єднаннях громадян, на підприємствах визначається їх керівниками.

Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що і письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

**Особисту** відповідальність за організацію прийому громадян і розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян у державних органах, на підприємствах, в установах та організаціях несуть їх **керівники**.

Відповідно до Закону України „Про звернення громадян”, кожний **вид** звернення: **пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга** – суттєво відрізняються одне від одного по своїй спрямованості та юридичній характеристиці, що вимагає різного підходу, неоднакових строків розгляду і порядку виконання.

У Законі України „Про звернення громадян” (стаття 3) розкривається зміст понять „пропозиція (зауваження)”, „заява (клопотання)”, „скарга”. Характеризуючи ці види звернень, слід відзначити, що якщо пропозиція (порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади) і заява (про надання житлової площі, виділення земельної ділянки тощо), як правило, не пов'язані з порушенням прав та інтересів громадян, які охороняються законом, то у скарзі завжди вказується на порушення прав або інтересів громадян, які охороняються законом.

Стаття 5 Закону України „Про звернення громадян” визначає основні **вимоги** до звернення:

\* звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до **повноважень** яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

\* звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).

\* особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є **електронна петиція**, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-<sup>1</sup> цього Закону.

\* звернення може бути усним чи письмовим.

\* усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні "гарячі лінії" та записується (реєструється) посадовою особою.

\* письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи **особисто** чи через **уповноважену** ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням **мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення)**.

\* у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

\* звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою статті 7 цього Закону.

\* звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

***{Стаття 5 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5477-VI від 06.11.2012; в редакції Закону № 577-VIII від 02.07.2015}***

Закон України „Про звернення громадян” (стаття 7) **забороняє** відмовляти громадянам у прийнятті та розгляді звернень, якщо вони оформлені належним чином і подані у встановленому порядку.

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян, підприємствами або посадовими

особами зверненні не входить до їх повноважень, воно в термін не більше **п'яти** днів пересилається ним за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення.

А у разі, якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно **в той же термін** повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

У статті 7 підкреслено **„Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадови особам, дії чи рішення яких оскаржуються”**. Оскільки на практиці відомі факти порушення цієї норми, на її чітке виконання слід звернути увагу.

Законом (стаття 8) також визначено перелік звернень, які не підлягають розгляду та вирішенню, це:

\* письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором, а також таке, з якого неможливо встановити авторство **(анонімне)**;

\* **повторні** звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті;

\* звернення осіб, визнаних судом **недієздатними**.

Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає **керівник** органу, про що повідомляється особа, яка подала звернення.

Необхідно також знати, що Законом (стаття 10) **не допускається розголошення** одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це ущемлює права і законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та місце роботи.

У Законі України „Про звернення громадян часто зустрічається термін **„право громадян”**, **„законний інтерес”**. Потрібно мати на увазі, що це різні категорії.

Право (на працю, охорону здоров'я тощо), при наявності певних умов, має бути задоволеним, бо цим правом громадянин наділений державою у встановленому порядку. **Інтерес**, що також **охороняється**, захищається державою, але він не перетворений державою у право за економічними, технічними або іншими причинами: недостатній рівень виробництва, відсутність організаційних можливостей тощо не завжди

дозволяє повністю задовольнити заяви громадян про надання їм того або іншого блага.

При вирішенні звернення, пов'язаного з проханням про задоволення законного інтересу, залишається простір для розсуду посадової особи в процесі прийняття рішення, враховуються фактичні можливості, доцільність, сімейний і матеріальний стан громадянина, який звернувся, та деякі інші чинники.

Слід мати на увазі, що не є пропозицією, заявою чи скаргою ділові листи державних органів, громадських організацій або посадових осіб, обумовлені їх компетенцією. Реєстрація цієї кореспонденції ведеться **окремо** від реєстрації звернень громадян.

На практиці часто доводиться зустрічатись з **колективними** зверненнями (колективним слід вважати звернення від двох і більше осіб, а також звернення однієї особи за дорученням колективу).

Колективні звернення розглядаються на рівних підставах з індивідуальними. Разом з тим, цілком зрозумілий інтерес державних органів до тих звернень, які висловлюють думку колективу, або групи громадян.

Законом також визначено порядок розгляду звернень громадян, в залежності від їх виду.

Зокрема (стаття 14), органи державної влади і місцевого самоврядування, установи і організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, підприємства, посадові особи **зобов'язані** розглянути **пропозиції** (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

**Заяви** (стаття 15) розглядаються саме тими державними органами і посадовими особами, які наділені відповідними повноваженнями. При цьому відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в **обов'язковому** порядку надається ти органом, який отримав ці заяви і **до компетенції** якого входить вирішення порушених у заявах питань. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві, доводиться до відома громадянина в **письмовій формі** з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

А **скарги** (стаття 16) повинні розглядатися органами або посадовими особами, вищими по відношенню до органів і осіб, дії яких оскаржуються, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо судом.

Скарги на рішенням загальних зборів членів акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку.

Пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни, а також жінок, яким присвоєно почесне звання України „Мати-героїня” розглядаються **першими керівниками** державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій і підприємств **особисто**. А Указом Президента України від 7 лютого 2008 року № 109\2008 „Про першочергові заходи щодо забезпечення та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” керівників вказаних органів зобов’язано також забезпечити проведення **першочергового особистого прийому** цієї категорії громадян.

Для вирішення пропозицій, заяв і скарг громадян Законом України „Про звернення громадян” (стаття 20) встановлені такі терміни:

\* не більше **одного** місяця з дня надходження – такі, що потребують додаткового вивчення і перевірок;

\* в інших випадках – **невідкладно**, але не пізніше **п’ятнадцяти** днів від дня їх отримання державним, громадським органом, підприємством, установою, організацією, які зобов’язані вирішити питання по суті;

\* у випадках, коли для вирішення заяви або скарги необхідно провести спеціальну перевірку, витребувати додаткові матеріали або вжити інших заходів, строки вирішення заяви або скарги можуть бути в порядку винятку продовжені керівником або заступником керівника відповідного органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати **сорока п’яти** днів.

На **обґрунтовану** письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого Законом України „Про звернення громадян”.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у **першочерговому порядку**.

Пропозиції, заяви і скарги, що надходять з редакцій газет, журналів, телебачення, радіо та інших засобів масової інформації, а також виступи і опубліковані у пресі матеріали, пов’язані з пропозиціями, заявами, скаргами розглядаються державними і громадськими органами, підприємствами, установами та організаціями в порядку і строки, передбачені Законом України „Про звернення громадян”.

Відповідно до статті 18 Закону України „Про звернення громадян” **громадянин**, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, об’єднань громадян, підприємств, засобів масової інформації, посадових осіб **має право:**

- \* особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої ним скарги чи заяви;

- \* знайомитися з матеріалами перевірки, подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;

- \* користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

- \* одержати письмову відповідь за результатами розгляду заяви чи скарги та висловлювати усно або письмову вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;

- \* вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

**Органи державної влади і місцевого самоврядування**, установи, організації незалежно від форм власності, об’єднання громадян, підприємства, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень **зобов’язані:**

- \* об’єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;

- \* на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає заяву чи скаргу, а у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;

- \* відміняти або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених чинним законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

- \* забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв’язку із заявою чи скаргою рішень;

- \* письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

- \* вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено

порушення, а також на прохання громадянина не пізніше, як у місячний термін довести прийняте рішення до відомого органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

\* у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого рішення;

\* не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;

\* особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи (стаття 19).

Посадові особи, винні у порушенні Закону України „Про звернення громадян” несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України (стаття 24 Закону України „Про звернення громадян”).

*Матеріал надала: Ніна Пригара, заступник начальника відділу із зверненнями громадян Чернігівської обласної державної адміністрації*

*Наталія Мужикова*

#### **4.7. Забезпечення доступу до публічної інформації**

##### **Про необхідність оновлення інформаційного законодавства**

Метою прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Так, нова редакція Закону України «Про інформацію» визначає, зокрема, основні принципи, суб'єкти, об'єкти інформаційних відносин в Україні та дає визначення терміну «інформація», характеризує її види.

В свою чергу, Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Перш за все, слід звернути увагу на те, що всі вимоги Закону «Про доступ до публічної інформації» поширюються лише на органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи

влади Автономної Республіки Крим та інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства й рішення яких є обов'язковими для виконання. Вимоги цього Закону поширюються лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитами на юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, осіб, що виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами або є природними монополіями, та суб'єктів господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, й іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією),.

Закон зобов'язав всіх розпорядників інформації (передбачених статтею 13 Закону), надавати та оприлюднювати публічну інформацію, відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

### **Загальна характеристика закону України «Про доступ до публічної інформації»**

Законом встановлено, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом, а доступ до неї забезпечується шляхом її систематичного та оперативного оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання її за запитами на інформацію.

Що стосується публічної інформації з обмеженим доступом, то нею згідно із Законом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Крім цього, Законом передбачається, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, якщо

оприлюднення або надання такої інформації не може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Також цікавим є положення Закону стосовно того, що декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади, або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії, є відкритою інформацією, а також стосовно того, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ, і у разі, якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Таким чином, результатом впровадження чітких підстав обмеження доступу до публічної інформації має стати перегляд суб'єктами владних повноважень списків документів, доступ до яких був обмежений до набрання чинності Законом, а це вже величезне досягнення в розбудові ефективної та прозорої держави.

Особливої уваги заслуговують положення Закону, що визначають порядок реалізації права на доступ до інформації за інформаційним запитом – проханням особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Закон передбачає, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

При цьому запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним і може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі.

Водночас Законом встановлюються певні вимоги до запитів, а саме передбачається, що запит на інформацію має містити:

- ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника.

Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань запитів на інформацію, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Слід враховувати, що розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту, але клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

Разом з цим, у разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Важливою гарантією реалізації права на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом є безоплатний характер надання такої інформації.

Проте у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, Закон передбачає обов'язок запитувачів відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк інформація надається безкоштовно.

Одночасно Законом визначено, що при наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Крім цього, слід звернути увагу на те, що розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту лише у випадках коли він не володіє інформацією і не зобов'язаний відповідно до його компетенції,

передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, або коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, або особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком, а також у разі недотримання вимог до запиту на інформацію.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд інформаційного запиту, дату відмови, мотивовану підставу відмови, порядок оскарження відмови та підпис.

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовий формі.

Водночас, Законом передбачається, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо, або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Фактично громадяни України завдяки прийнятому Верховною Радою України Закону «Про доступ до публічної інформації» отримали право по-європейськи легко і швидко отримувати, зокрема, інформацію про те, як працюють органи виконавчої влади і місцевого самоврядування.

### **Особливості реалізації окремих норм нового інформаційного законодавства**

Преш за все слід звернути увагу на поняття «публічна інформація». Відповідно до статті 1 Закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Викладене дає підстави вважати публічною лише ту інформацію, яка:

1. міститься (відображена та задокументована на будь-яких засобах будь-якими носіями); Вказане означає, що інформація, не відображена належним чином, до категорії публічної відноситься не може, оскільки

відсутня як така. Наприклад не може бути інформацією висловлювання, думка, бачення, якщо воно не зафіксовано та не відображено на якомусь матеріальному носії.

2. отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством. Вказане означає, що не може бути публічною інформацією та, яка отримана або створена її розпорядником не в процесі виконання владних повноважень. Звичайно, в такому випадку може поставати питання про законність отримання та наявності у розпорядника такої інформації, разом з тим – на наш погляд відносити її до категорії публічної недоцільно, хоча б з огляду на те – що розпорядник не може нести відповідальність за точність такої інформації.

3. знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

У римському праві (як і в Цивільному кодексі України) поняття володіння (*possesio*) має двояке значення:

Володіння:

- 1) самостійний правовий інститут, незалежний від права власності;
- 2) одна з правомочностей власника.

У першому значенні мається на увазі саме володіння, а в другому – право володіння. Однак ці поняття іноді ототожнюють: володільця не відрізняють від власника, а власника від володільця. Разом з тим, такі різні правові категорії змішувати не можна. Слід завжди пам'ятати: володілець – це фактичний володар речі незалежно від наявності права на неї, власник – фактичний володар речі й має право власності на неї. Ми будемо розглядати «володіння» як цивільно-правовий інститут, де про право не згадується, тобто йдеться про фактичну наявність речі у майні володільця, яку він вважає своєю.

Володіння слід чітко відрізнити від права власності. Володіння власника, як уже зазначалося, є лише одним із елементів права власності, одна з головних його правомочностей. Якщо в однієї речі поєднується володілець і власник, то володіння є лише істотною частиною цього права. Якщо володілець і власник не збігаються в одній особі, то відповідно є окремий цивільно-правовий інститут, значення якого полягає в юридичних наслідках володіння або держання. Отже, володільцем чужого майна є особа, яка фактично тримає його у себе. Фактичне володіння майном вважається правомірним, якщо інше не впливає із закону або не встановлено рішенням суду.

Суб'єктами володіння можуть бути ті ж фізичні і юридичні особи, які можуть бути суб'єктами права власності. Право володіння чужим майном може належати одночасно двом або більше особам.

Об'єктом володіння може бути майно, здатне бути об'єктом права власності.

Для виникнення володіння необхідне поєднання двох елементів – фактичної наявності речі у майні конкретної особи і щоб ця особа вважала цю річ своєю. Для припинення володіння достатньо втратити один із цих двох елементів. Право володіння виникає на підставі договору з власником або особою, якій майно було передане власником (наприклад, майно отримане у володіння за договором оренди) а також на інших підставах, встановлених законом. Наприклад, особа добросовісно заволоділа чужим майном і продовжує відкрито, безперервно володіти майном протягом певного строку (набувальна давність).

Право володіння припиняється у разі:

- відмови володільця від володіння майном;
- витребування майна від володільця власником майна або іншою особою;
- знищення майна.

Захист володіння майном має специфічні характерні риси, властиві тільки йому. Як зазначалося вище, фактичне володіння вважається правомірним доти, доки інше не буде встановлено судом. Таким чином, володільницький захист не потребує доведення права, оскільки самого права може не бути. Це передусім спрощений і полегшений спосіб захисту порівняно з так званим петиторним захистом, який потребує доведення права. Володільницький захист потребує тільки доведення самого факту володіння і факту його порушення. При доведенні цих двох фактів володільцю і надається захист.

Володілець має право захищати своє майно від будь-якої особи, що самоправно ним заволоділа, у тому числі від власника чи від особи, яка має інші права на майно, якщо судом не визнано право останніх на це майно. Володілець має право вимагати усунення будь-яких порушень свого володіння, навіть якщо ці порушення і не були пов'язані з втратою реального володіння майном.

Незаконне, недобросовісне володіння не захищається. Недобросовісний володілець зобов'язаний негайно повернути майно особі, яка має на це майно право власності чи інше право, передбачене

договором чи законом, або яка є добросовісним володільцем цього майна. У разі невиконання недобросовісним володільцем цього обов'язку зацікавлена особа має право подати позов про витребування цього майна.

#### **4.8. Робота з базами персональних даних**

Закон України «Про захист персональних даних» (далі – Закон), що був прийнятий у 2010 році та набув чинності з початку 2011 року, запровадив прогресивні норми, які покликані охороняти конфіденційні дані та приватну інформацію громадян під час їх обробки та зберігання у різноманітних базах даних.

При цьому Закон все ж є базовим документом, на основі якого почалася та триває активна робота із розробки цілої низки підзаконних актів, що деталізуватимуть норми Закону на стадії їх практичного застосування. Законодавець та регулятор як під час довготривалої історії підготовки та прийняття Закону, так і зараз, розробляючи відповідні правозастосовні документи, використовують різноманітну практику та досвід європейських держав і норми європейського законодавства з метою конкретизації та деталізації базових положень Закону.

Нижче наводиться короткий огляд деяких аспектів законодавства про захист персональних даних, розуміння яких може стати у пригоді особі, відповідальній за організацію обробки та захисту персональних даних.

***Персональні дані та їх види.*** Закон містить дуже загальне визначення персональних даних, розуміючи їх як «відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована».

- за природою – об'єктивні (біометричні дані, стан банківського рахунку тощо) та суб'єктивні відомості про фізичну особу (автобіографія, характеристика, матеріали атестації, опис особистих якостей фізичної особи, досє тощо);
  - за джерелами – відомості, що отримані з первинних (загальнодоступні джерела, від самої особи і т. п.) або вторинних джерел (наприклад, з іншої бази персональних даних);
  - за способами обробки – текстові (цифрово-буквені), графічні відомості, відомості у фото-, кіно-, аудіо-, голо- та відеоформаті;
  - за носіями – на папері (картотеки, підшивки, каталоги, довідники, і т. д.) або в електронній формі (на магнітних, оптичних, гібридних, твердих або інших цифрових носіях);

- за «правовим режимом» – відомості, до яких застосовуються загальні (більшість форм персональних даних) або особливі (відомості про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, а також відомості, що стосуються здоров'я чи статевого життя, тощо);

- за ступенем зв'язку з особою – дані, що стосуються її безпосередньо (особова справа працівника, запис у базі даних медичного закладу, банківський рахунок фізичної особи тощо) або опосередковано (реєстраційний запис про право власності на об'єкт нерухомого майна, записи відеоспостереження у громадських місцях, записи про технічне обслуговування автомобіля, тощо);

- за терміном обробки (зберігання) – короткострокові (до 3 років), середньострокові (до 10 років), довгострокові (70 років або більше) та безстрокові (довічно);

- за змістом – ідентифікаційні дані (ім'я, адреса, телефон тощо), паспортні дані; особисті відомості (вік, стать, сімейний стан тощо), склад сім'ї, освіта, професія, біометричні дані (зріст, вага, особливі прикмети тощо), психологічні дані (особистість, характер тощо), житлові умови, спосіб життя, життєві інтереси та захоплення, споживчі звички, фінансова інформація, електронні ідентифікаційні дані (трафік, IP-адреса тощо), електронні дані про локалізацію (GSM, GPS тощо), запис зображень (фото, відео), звукозапис, інші;

- за суб'єктним складом – відомості громадян, найманих працівників, посадових осіб, платників податків та зборів, клієнтів, покупців, споживачів, абонентів, пацієнтів, пасажирів, батьків, суб'єктів відносин у сфері страхування, суб'єктів фінансових відносин, суб'єктів відносин у сфері реклами (рекламодавців, рекламо-виробників, розповсюджувачів, споживачів), членів політичних партій/громадських/релігійних організацій, вихованців закладів освіти (учнів, студентів, абітурієнтів, курсантів, слухачів, стажистів, аспірантів, докторантів, випускників) та інших осіб.

Законодавець визначив згоду суб'єкта персональних даних як «будь-яке документоване, зокрема письмове, добровільне волевиявлення фізичної особи щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки».

Можна розрізнити наступні форми надання згоди:

а) шляхом оформлення відповідного документа на паперовому носії з реквізитами, що дає змогу ідентифікувати цей документ та фізичну особу, такий документ повинен бути підписаний особою на засвідчення

добровільності його волевиявлення та підтвердження дійсності такого документа;

б) шляхом створення електронного документа, який матиме обов'язкові реквізити документа, що дають змогу ідентифікувати цей документ та фізичну особу. Документ засвідчується електронним підписом особи (який ще слід окремо отримати та зареєструвати у встановленому порядку);

в) шляхом оформлення документа на іншому носії, що містить всі ознаки документованої згоди особи на обробку її персональних даних;

г) шляхом проставляння відмітки/позначки на відповідній електронній сторінці документа чи у електронному файлі, що обробляється в інформаційній системі на основі документованих програмно-технічних рішень, які, в свою чергу:

Питання строку зберігання таких згод (незалежно від форми) поки що залишається неврегульованим.

Засоби захисту персональних даних.

Закон у статті 24 встановлює загальне правило, за яким «суб'єкти відносин, пов'язаних із персональними даними, зобов'язані забезпечити захист цих даних від незаконної обробки, а також від незаконного доступу до них» не конкретизуючи, якого роду та характеру заходи можуть або повинні застосовуватися.

Зокрема, розуміється, що заходи захисту персональних даних можуть бути встановлені відповідно до:

- нормативних документів системи технічного захисту інформації; – державних стандартів України;
- стандартів Національного банку України;
- міжнародних та європейських стандартів; або
- інших документів.

*Матеріал надав: Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій*

## **4.9. Діловодство в разі вчинення нотаріальних дій та реєстрації актів громадянського стану**

### **4.9.1. Вчинення нотаріальних дій**

***Рекомендації щодо посвідчення посадовими особами органів місцевого самоврядування заповітів***

Заповітом є особисте розпорядження фізичної особи на випадок своєї смерті (стаття 1233 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)).

Право на заповіт має фізична особа з повною цивільною дієздатністю.

За загальним правилом, встановленим статтею 30 ЦК України, цивільну дієздатність має особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними.

Повну цивільну дієздатність, відповідно до статті 34 ЦК України, має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття). Винятком з цього правила є норма частини 2 зазначеної статті, яка передбачає можливість набуття повної цивільної дієздатності до досягнення повноліття (у разі реєстрації шлюбу).

Право на заповіт здійснюється особисто. Вчинення заповіту через представника, а також заповіту від імені кількох осіб (крім подружжя) не допускається (статті 1234, 1243 ЦК України).

Заповідач має право охопити заповітом права та обов'язки, які йому належать на момент складання заповіту, а також ті права та обов'язки, які можуть йому належати у майбутньому.

Заповідач має право скласти заповіт щодо усієї спадщини або її частини (стаття 1236 ЦК України).

Заповідач при складанні заповіту має право:

призначати спадкоємцем будь яку особу чи осіб;

позбавити спадкоємця права на спадкування, не пояснюючи причин позбавлення тієї чи іншої особи права на спадкування, крім осіб, які мають право на обов'язкову частку у спадщині (частина 3 статті 1235 ЦК України);

визначити обсяг спадщини, що має спадкуватися за заповітом;

зробити в заповіті заповідальний відказ на користь будь-якої особи, установити сервітут щодо нерухомого майна для задоволення потреб інших осіб;

зобов'язати спадкоємця до вчинення певних дій немайнового характеру та дій, спрямованих на досягнення суспільної корисної мети;

обумовити виникнення права на спадкування в особи, яка призначена у заповіті, наявністю певної умови, як пов'язаної, так і непов'язаної з її поведінкою, але така умова не може суперечити закону або моральним засадам суспільства;

підпризначити спадкоємця.

Якщо у населеному пункті немає нотаріуса, заповіт, крім секретного, може бути посвідчений уповноваженою на це посадовою особою відповідного органу місцевого самоврядування (стаття 1251 ЦК України).

При посвідченні заповіту посадова особа органу місцевого самоврядування встановлює особу заповідача та встановлює обсяг його цивільної дієздатності.

Посадова особа органу місцевого самоврядування посвідчує заповіти дієздатних громадян, складені відповідно до вимог статей 1247, 1251 ЦК України і особисто подані ними посадовій особі органу місцевого самоврядування.

Заповіти подаються посадовій особі органу місцевого самоврядування не менше ніж у двох примірниках, один з яких залишається у справах органу місцевого самоврядування.

Посадові особи органів місцевого самоврядування зобов'язані роз'яснити громадянам зміст і значення поданих ними проектів заповітів і перевірити, чи відповідає їх зміст вимогам закону.

Заповіт має бути складений у письмовій формі, із зазначенням місця і часу складення заповіту (день, місяць, рік, годину, хвилину), дати та місця народження заповідача та підписаний особисто заповідачем.

Заповіт повинен бути складений так, щоб розпорядження заповідача не викликало незрозумілостей чи суперечок після відкриття спадщини.

При посвідченні заповіту від заповідача не вимагається подання доказів, які підтверджують його право на майно, що заповідається, крім випадків посвідчення заповітів щодо майна подружжя.

Посадова особа органу місцевого самоврядування перевіряє, чи не містить заповіт розпоряджень, що суперечать вимогам законодавства.

Посадова особа органу місцевого самоврядування посвідчує заповіт, який написаний заповідачем власноручно або за допомогою загальноприйнятих технічних засобів.

Посадова особа органу місцевого самоврядування може на прохання особи записати заповіт з її слів власноручно або за допомогою загальноприйнятих технічних засобів. У цьому разі заповіт має бути вголос прочитаний заповідачем і підписаний ним, про що зазначається перед його підписом.

Посадова особа органу місцевого самоврядування при посвідченні заповіту зобов'язана роз'яснити заповідачу зміст статей 1241, 1307 ЦК України, про що зазначається у тексті заповіту.

Відомості про посвідчення посадовими особами органів місцевого самоврядування заповітів та інформація про їх скасування, зміну або видачу дублікатів підлягають обов'язковому внесенню до Спадкового

реєстру у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 491 «Про затвердження Порядку державної реєстрації заповітів і спадкових договорів у Спадковому реєстрі».

За посвідчення заповіту стягується державне мито у розмірі, визначеному підпунктом «є» пункту 3 статті 3 Декрету Кабінету Міністрів України від 21.01.1993, а саме: 0,05 неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Звільняються від сплати державного мита особи, визначені статтею 4 цього Декрету:

- громадяни - за посвідчення їхніх заповітів на користь держави, а також на користь державних підприємств, установ і організацій (пункт 14 статті 4 Декрету);

- громадяни, віднесені до категорій 1 і 2 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи (пункт 18 статті 4 Декрету);

- громадяни, віднесені до категорії 3 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, - які постійно проживають до відселення чи самостійного переселення або постійно працюють на території зон відчуження, безумовного (обов'язкового) і гарантованого добровільного відселення, за умови, що вони за станом на 1 січня 1993 року прожили або відпрацювали у зоні безумовного (обов'язкового) відселення не менше двох років, а у зоні гарантованого добровільного відселення - не менше трьох років (пункт 18 статті 4 Декрету);

- громадяни, віднесені до категорії 4 потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, які постійно працюють і проживають або постійно проживають на території зони посиленого радіоекологічного контролю, за умови, що за станом на 1 січня 1993 року вони прожили або відпрацювали в цій зоні не менше чотирьох років (пункт 18 статті 4 Декрету);

- інваліди Великої Вітчизняної війни та сім'ї воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняні до них у встановленому порядку особи (пункт 18 статті 4 Декрету);

- інваліди I та II груп (пункт 18 статті 4 Декрету).

***Рекомендації щодо складання заяв, що стосуються оформлення спадкових справ, та засвідчення справжності підписів осіб на цих заявах посадовими особами органів місцевого самоврядування***

Відповідно до статті 7 Закону України „Про нотаріат” посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, у своїй діяльності керуються Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і

розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, законодавством Республіки Крим (на території Республіки Крим), наказами Міністерства юстиції України, нормативними актами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Засвідчення справжності підпису на документах посадовими особами органів місцевого самоврядування передбачено статтею 37 Закону України „Про нотаріат”. Посадові особи органів місцевого самоврядування не мають права засвідчувати справжність підпису на документах, призначених для використання за межами державного кордону.

При засвідченні справжності підпису на документах посадові особи органів місцевого самоврядування керуються Порядком вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування, затвердженим наказом Міністерства юстиції України 11.11.2011 року № 3306/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14.11.2011 року за № 1298/20000036 (далі – Порядок).

Глава II Порядку містить вимоги щодо загальних правил вчинення нотаріальних дій.

Так, нотаріальні дії вчиняються в приміщенні органу місцевого самоврядування. В окремих випадках, коли громадянин не може з’явитися в зазначене приміщення, нотаріальні дії можуть бути вчинені поза вказаним приміщенням (пункт 2.1. Порядку).

Якщо нотаріальна дія вчиняється поза приміщенням органу місцевого самоврядування, то в посвідчувальному написі на документі і в реєстрі для реєстрації нотаріальних дій записується місце вчинення нотаріальної дії із зазначенням адреси, а також причини, з якої нотаріальна дія вчиняється поза приміщенням органу місцевого самоврядування. Наприклад, «вдома за адресою: вулиця Лермонтова, будинок 1, в с. Павлівка Чернігівського району Чернігівської області, у зв’язку хворобою».

Нотаріальні дії вчинюються після їх оплати в день подачі всіх необхідних документів (пункт 2.2. Порядку).

При вчиненні нотаріальної дії посадові особи органів місцевого самоврядування встановлюють особу, яка звернулася за вчиненням нотаріальної дії, у порядку, визначеному статтею 43 Закону України “Про нотаріат” (пункт 2.3 Порядку), а саме: не допускається вчинення нотаріальної дії у разі відсутності осіб – її учасників або їх уповноважених представників. Встановлення особи здійснюється за паспортом або за іншими документами, які унеможливають

виникнення будь-яких сумнівів щодо особи громадянина, який звернувся за вчиненням нотаріальної дії (паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний чи службовий паспорт, посвідчення особи моряка, посвідка на проживання особи, яка мешкає в Україні, національний паспорт іноземця або документ, що його замінює, посвідчення інваліда чи учасника Великої Вітчизняної війни, посвідчення, видане за місцем роботи особи).

Однак, посвідчення водія, особи моряка, інваліда чи учасника Великої Вітчизняної війни, посвідчення, видане за місцем роботи фізичної особи, не можуть бути використані громадянином України для встановлення його особи під час укладання правочинів (наприклад, заповітів).

Особа віком до 16 років встановлюється за свідоцтвом про народження за умови підтвердження батьками (одним з батьків) того, що ця особа є їх дитиною.

У разі, якщо за фізичну особу, яка внаслідок фізичної вади, хвороби не може власноручно підписати заповіт чи заяву, підписується інша фізична особа, посадова особа органу місцевого самоврядування встановлює особу громадянина, що бере участь у нотаріальній дії, і особу громадянина, який підписався за нього.

Копія документа, за яким встановлюється особа, долучається до примірника документа, який залишається у справах органу місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що згідно з частиною 3 статті 202 Цивільного кодексу України одностороннім правочином є дія однієї сторони, яка може бути представлена однією або кількома особами. Односторонній правочин може створювати обов'язки лише для особи, яка його вчинила, тому слід вважати, що заява, в якій міститься волевиявлення щодо прийняття спадщини або відмови від неї, є одностороннім правочином і тому для засвідчення справжності підпису на таких заявах необхідно встановлювати особу за документами, які передбачені для укладання правочинів.

При посвідченні заповітів та засвідченні справжності підпису на документах перевіряється справжність підписів осіб, які звернулись за вчиненням нотаріальної дії (пункт 2.4 Порядку).

Під час посвідчення заповіту та засвідчення справжності підпису на документах визначається обсяг цивільної дієздатності фізичної особи, яка звернулась за вчиненням нотаріальної дії, у порядку, встановленому статтею 44 Закону України "Про нотаріат" (пункт 2.5 Порядку).

Порядок підписання нотаріально посвідчуваних документів визначено статтею 45 Закону України "Про нотаріат" (пункт 2.6 Порядку). Глуха, німа або глухоніма фізична особа, яка звернулася за вчиненням нотаріальної дії, сама читає заповіт чи заяву і підписує його (її). Якщо така особа у зв'язку з хворобою або фізичною вадою не може підписати документ, то при вчиненні нотаріальної дії обов'язково повинна бути присутня особа (сурдоперекладач), яка може порозумітися з глухою, німою або глухонімою особою і підтвердити своїм підписом, що зміст заповіту, заяви відповідає волі учасника нотаріальної дії. Підпис особи (сурдоперекладача) проставляється після тексту заповіту, заяви. Від зазначеної особи вимагається документ, що підтверджує її кваліфікацію «сурдоперекладач».

Посвідчувальні написи про засвідчення справжності підпису фізичної особи на документах посадовими особами органів місцевого самоврядування передбачені додатками до Порядку вчинення нотаріальних дій № 9-13.

За засвідчення справжності кожного підпису на документах, у тому числі справжності підпису перекладача (за кожний документ), стягується державне мито у розмірі, визначеному підпунктом «р» пункту 3 статті 3 Декрету Кабінету Міністрів України від 21.01.1993, а саме: 0,02 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Давиденко

***Рекомендації щодо посвідчення посадовими особами органів місцевого самоврядування довіреностей, що прирівнюються до нотаріально посвідчених***

Довіреність – це письмовий документ, що видається однією особою (довірителем) іншій особі (повіреному) для представництва перед третіми особами.

Для повіреного за довіреністю ніяких прав на майно довірителя не виникає. Повірений є лише представником довірителя і діє лише в інтересах довірителя, а не своїх власних інтересах.

Відповідно до статті 245 Цивільного кодексу України та статті 40 Закону України "Про нотаріат" довіреність особи, яка проживає у населеному пункті, де немає нотаріусів, може бути посвідчена уповноваженою на це посадовою особою органу місцевого самоврядування, **крім довіреностей на право розпорядження нерухомим майном, довіреностей на управління і розпорядження корпоративними правами та довіреностей на користування і розпорядження транспортними засобами.**

Довіреності, посвідчені зазначеними посадовими особами, **привірюються до нотаріально посвідчених.**

Посадові особи при посвідченні довіреностей зобов'язані зберігати нотаріальну таємницю та не розголошувати відомості, отримані під час їх посвідчення. Довідки про посвідчені довіреності видаються посадовою особою виключно фізичним особам, за дорученням яких або щодо яких вчинялися дії, що привірюються до нотаріально посвідчених.

Довідки про посвідчені довіреності надаються посадовою особою протягом десяти робочих днів на обґрунтовану письмову вимогу суду, прокуратури, органів дізнання і досудового слідства у зв'язку з цивільними, господарськими, адміністративними або кримінальними справами, справами про адміністративні правопорушення, що перебувають у провадженні цих органів, з обов'язковим зазначенням номера справи та прикладенням гербової печатки відповідного органу.

Посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, не вправі вчинити нотаріальні дії на своє ім'я і від свого імені, на ім'я і від імені членів своєї сім'ї, своїх родичів (батьків, дітей, онуків, діда, баби, братів, сестер), а також на ім'я і від імені працівників даного виконавчого комітету, на ім'я і від імені даного виконавчого комітету. У зазначених випадках нотаріальні дії вчиняються у виконавчому комітеті іншої сільської, селищної, міської ради чи у нотаріуса; в протилежному випадку нотаріальні дії, вчинені з порушенням зазначених правил, є **недійсними**.

Нотаріальні дії вчиняються у приміщенні органу місцевого самоврядування. В окремих випадках, коли громадянин не може з'явитися у зазначене приміщення, нотаріальні дії можуть бути вчинені поза цим приміщенням, але в межах території відповідної сільської ради, де працює посадова особа.

Якщо нотаріальна дія вчиняється поза приміщенням органу місцевого самоврядування, то в посвідчувальному написі на документі і в реєстрі для реєстрації заповітів і довіреностей, що привірюються до нотаріально посвідчених записується:

- місце вчинення нотаріальної дії (вдома, в лікарні, на підприємстві, в установі, організації та ін.);
- адреса вчинення нотаріальної дії (село Лагідне Чернігівського району Чернігівської області, вул. Весела, 5);
- причини вчинення нотаріальної дії – у зв'язку з хворобою довірителя.

Запис може мати такий вигляд: “У зв'язку з хворобою довірителя довіреність посвідчено вдома за адресою: село Лагідне Чернігівського району Чернігівської області, вул. Весела, 5”.

При посвідченні довіреностей посадові особи встановлюють особу громадянина за паспортом (паспортом громадянина України; паспортом громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичним чи службовим паспортом; посвідкою на проживання особи, яка мешкає в Україні, але не є громадянином України, національним паспорт іноземця) та з'ясовують дієздатність громадян.

Виправлення чи дописки в тексті довіреності можуть бути зроблені тільки за згодою довірителя. Не допускається використання коректора, підчисток тощо, в результаті чого знищується помилково написаний текст. Виправлення мають бути зроблені так, щоб усе помилкове написане, а потім закреслене можна було вільно прочитати. Застереження скріплюються підписом посадової особи та печаткою органу місцевого самоврядування, а також підписом довірителя із зазначенням дати внесених виправлень чи дописок.

Однак, такі виправлення є небажані, оскільки посадова особа повинна посвідчувати документ, який складений грамотно. Документ, який містить виправлення, має неестетичний, неохайний вигляд.

При цьому, якщо текст довіреності викладено неправильно або неграмотно (чи складено з порушенням вимог законодавства), доцільно складати нову довіреність.

#### *Правила посвідчення довіреностей*

Довіреність підписується посадовою особою після підписання довіреності особою, яка її видає (довірителем).

У разі, коли фізична особа внаслідок фізичної вади або хвороби не може власноручно підписати довіреність, за її дорученням в її присутності та в присутності посадової, службової особи такий документ може підписати інша фізична особа. Про причини, з яких особа, від імені якої посвідчується довіреність, не підписала документ, зазначається у посвідчувальному написі.

Фізична особа, на ім'я якої видається довіреність, не може підписувати її за особу, що видає довіреність.

Посадова особа не може підписувати довіреність за особу, що видає довіреність.

Посвідчення довіреності здійснюється шляхом проставлення посвідчувального напису на довіреності. Форми посвідчувальних написів, що вчиняються на довіреностях, прирівняних до нотаріально посвідчених, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 31.10.2006 № 83/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 11.12.2008 № 2147/5) „Про затвердження форм реєстру для реєстрації

заповітів і довіреностей, що прирівнюються до нотаріально посвідчених, посвідчувальних написів на них та зразків цих документів”.

Посвідчені довіреності реєструються в реєстрах для реєстрації заповітів і довіреностей, що прирівнюються до нотаріально посвідчених, форма якого встановлюється Міністерством юстиції України.

Запис у реєстрі є доказом посвідчення довіреності.

Записи в реєстрі повинні бути повними, без скорочень.

Відповідно до пункту 31 Порядку посвідчення заповітів і доручень, прирівнюваних до нотаріально посвідчених, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 419 від 15.06.1994, довіреність посвідчується в одному примірнику.

Цей примірник довіреності видається довірителю.

Оскільки у справах органу місцевого самоврядування другий примірник не залишається, то й дублікат такої довіреності виданий бути не може.

У тексті довіреності мають бути зазначені місце і дата її складання (підписання), прізвища, імена, по батькові та місце проживання представника і особи, яку представляють, податковий номер довірителя. У довіреностях на ім'я адвокатів зазначаються їх статус та членство в адвокатському об'єднанні (якщо адвокат є членом адвокатського об'єднання).

Строк дії довіреності зазначається словами.

Довіреність, у якій не зазначена дата її посвідчення, є недійсною.

Не посвідчується довіреність на посвідчення заповіту, на подання повіреним до нотаріуса заяви про прийняття спадщини, на отримання паспорту громадянина України, на представництво інтересів малолітньої дитини (тобто до 14 років), неможлива реєстрація шлюбу через представника.

Не може бути посвідчена посадовими особами органів місцевого самоврядування також довіреність, призначена для дії за кордоном.

Відомості про довіреності щодо розпорядження майном, наприклад, на розпорядження вкладом (коштами на рахунку) підлягають обов'язковій реєстрації у Єдиному реєстрі довіреностей. Заява про реєстрацію зазначених довіреностей надається Реєстратору (будь-якому приватному нотаріусу чи будь-якій державній нотаріальній конторі за місцем проживання, перебування чи роботи) безпосередньо довірителем (особою, яка видала довіреність).

Таким чином, посадові особи, які посвідчують довіреності на розпорядження грошовим вкладом, повинні роз'яснити довірителю обов'язок звернутися до Реєстратора (будь-якого приватного нотаріуса чи

будь-якої державної нотаріальної контори за місцем проживання, перебування чи роботи) та подати заяву про реєстрацію довіреності в Єдиному реєстрі довіреностей. У разі неможливості подачі заяви на реєстрацію довіреності безпосередньо довірителем підпис довірителя на такій заяві повинен бути засвідчений підписом та печаткою особи, яка посвідчила довіреність; таку заяву може подати повірена особа.

Особа, яка видала довіреність, може в будь-який час скасувати довіреність.

У разі скасування зазначених довіреностей (припинення дії довіреностей), відомості про скасування також підлягають обов'язковій реєстрації в Єдиному реєстрі довіреностей. Для цього особа, яка видала довіреність, заповнює заяву встановленого зразка та надає Реєстратору (будь-якому приватному нотаріусу чи будь-якій державній нотаріальній конторі за місцем проживання, перебування чи роботи). Реєстратор виготовляє витяг у двох примірниках, один з яких надає заявникові. Відповідальність за наслідки неподання до Єдиного реєстру відомостей про припинення дії довіреності, посвідченої посадовою особою органу місцевого самоврядування, покладається на особу, яка видала довіреність.

При цьому довірителю необхідно роз'яснити, що за реєстрацію однієї довіреності в Єдиному реєстрі з видачею про це витягу стягується плата у розмірі, встановленому Міністерством юстиції України.

Інваліди I та II груп, інваліди Великої Вітчизняної війни та прирівняні до них особи, громадяни, віднесені до першої категорії потерпілих унаслідок Чорнобильської катастрофи, звільняються від сплати коштів за реєстрацію довіреності на розпорядження вкладом у Єдиному реєстрі довіреностей.

Унесення до Єдиного реєстру довіреностей відомостей про припинення дії довіреності здійснюється безкоштовно.

#### Висновки:

1. Посадові особи органів місцевого самоврядування посвідчують довіреності лише фізичних осіб.

2. Довіреності, що посвідчуються посадовими особами органів місцевого самоврядування, прирівнюються до нотаріально посвідчених.

3. Такі довіреності посвідчуються в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України № 419 від 15.06.1994 „Про порядок посвідчення заповітів і доручень, прирівнюваних до нотаріально посвідчених”.

4. Державне мито при посвідченні довіреностей, прирівняних до нотаріально посвідчених, не стягується.

5. Дублікати таких довіреностей не видаються.

6. Посадові особи органів місцевого самоврядування не мають права посвідчувати:

- довіреностей на право розпорядження (дарування, купівлю-продаж, міну тощо) нерухомим майном,
- довіреностей на управління і розпорядження корпоративними правами,
- довіреностей на користування і розпорядження транспортними засобами.

*Зразок заповнення посадовими особами органів місцевого самоврядування реєстру для реєстрації довіреностей, що прирівняні до нотаріально посвідчених*

Записи в реєстрі провадяться особисто уповноваженою на вчинення нотаріальних дій посадовою особою органу місцевого самоврядування (далі – посадова особа).

Посвідчені довіреності реєструються посадовими особами в реєстрі для реєстрації заповітів і довіреностей, що прирівнюються до нотаріально посвідчених (далі - реєстр), форма якого встановлюється Міністром.

Реєстр повинен бути прошнурований, аркуші пронумеровані.

Кожна довіреність реєструється під окремим порядковим номером.

Номер, під яким зареєстровано довіреність, зазначається в посвідчувальному написі.

Реєстрація довіреностей провадиться посадовою особою тільки після підписання нею та скріплення печаткою посвідчувального напису на документі.

Запис у реєстрі робиться чітко, розбірливо, із заповненням усіх граф, передбачених за встановленою формою. Записи в реєстрі повинні бути повними і скороченню не підлягають, крім загальноприйнятих скорочень, наприклад, місто - м., район - р-н, селище міського типу - смт., вулиця - вул., будинок - буд., квартира - кв. В реєстрі не допускаються підчистки, дописки, інші незастережені виправлення та запис олівцем.

Дописки і виправлення, зроблені в реєстрі, повинні бути застережені посадовою особою і скріплені її підписом та печаткою органу місцевого самоврядування. Запис у реєстрі є доказом посвідчення довіреності.

Якщо довіреність посвідчена поза приміщенням органу місцевого самоврядування у графі 5 реєстру обов'язково зазначаються відомості про місце вчинення нотаріальної дії (удома, в лікарні), адресу та причини, з яких нотаріальна дія була вчинена на виїзді.

При посвідченні довіреностей у графі 3 реєстру зазначається прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання особи, для якої вчиняється нотаріальна дія, а також зазначається її реєстраційний номер облікової

картки платника податків за даними Державного реєстру фізичних осіб - платників податків (податковий номер).

У вказаній графі реєстру реєстраційний номер облікової картки платника податків за даними Державного реєстру фізичних осіб - платників податків не зазначається, якщо особа через свої релігійні або інші переконання у встановленому порядку відмовилась від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків.

Положенням про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб - платників податків, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 06.11.2012 № 1147, визначено процедуру внесення відмітки про наявність права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта фізичним особам, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків.

Так, відповідно до пункту 8 розділу VIII зазначеного Положення відмітка про наявність права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта, вноситься до паспорта (7, 8 або 9 сторінка) органом державної податкової служби після отримання інформації з Державного реєстру про взяття такої особи на облік за прізвищем, ім'ям, по батькові, серією і номером паспорта (додаток 8 до Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб - платників податків).

Отже, для осіб, які не мають податкового номера, у графі 3 реєстру зазначається, що особа має право здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта із зазначенням органу, яким проставлено в паспорті відмітку про наявність права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта та дати її проставлення.

Якщо особа, в інтересах якої вчиняється нотаріальна дія, внаслідок хвороби, фізичної вади або з інших причин не може власноручно підписати правочин, заяву, інший документ чи розписатися у отриманні нотаріально оформленого документа, то у графі 3 реєстру, крім відомостей про цю особу, додатково зазначаються прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання особи, що підписалася. Крім того, у цій же графі реєстру зазначається причина, з якої такий підпис було проставлено.

*Матеріал надало: головне територіальне управління юстиції в Чернігівській області.*

#### **4.9.2. Реєстрація актів цивільного стану: новації щодо правового обслуговування громадян**

З метою оптимізації процесу надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та створення сприятливих умов для їх отримання, з 7 вересня 2015 року у відділах державної реєстрації актів цивільного стану Ніжинського, Прилуцького міськрайонних та Чернігівського міського управлінь юстиції Чернігівської області, Міністерством юстиції України запроваджено пілотний проект щодо подання заяв у сфері державної реєстрації актів цивільного стану через мережу Інтернет (наказ Міністерства юстиції України від 09.07.2015 № 1187/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 09.07.2015 за №812/27257 із змінами, внесеними наказом Міністерства юстиції України від 27.08.2015 № 1603/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 27.08.2015 за №1031/27476).

Веб-портал “Звернення у сфері державної реєстрації актів цивільного стану” це офіційний сервіс щодо подачі заяв або звернень у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, який є доступним для користувачів мережі Інтернет.

З використанням даного веб-порталу фізична особа може подати до вищевказаних відділів наступні заяви: про державну реєстрацію шлюбу; про державну реєстрацію розірвання шлюбу на підставі рішення суду; про розірвання шлюбу подружжя, яке не має дітей; про розірвання шлюбу відповідно до статті 107 Сімейного кодексу України; про зміну імені; про повторну видачу свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану; про надання витягів з Державного реєстру актів цивільного стану громадян; про внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання.

Зазначені заяви в обов’язковому порядку повинні містити електронний цифровий підпис фізичної особи або бути підписаними під час особистого звернення до відділу державної реєстрації актів цивільного стану.

З використанням функціональних можливостей веб-порталу “Звернення у сфері державної реєстрації актів цивільного стану” користувач може надіслати до відділів державної реєстрації актів цивільного стану скан-копії документів, необхідних для вирішення відповідних питань по суті; здійснити попередній запис на відвідування відділів із зазначенням зручних дати і часу; оплатити з використанням платіжних систем послуги відділів державної реєстрації актів цивільного стану; отримати консультації працівників щодо надісланих через веб-портал заяв або звернень.

Механізм подання фізичними особами до відділів заяв у сфері

державної реєстрації актів цивільного стану з накладенням електронних цифрових підписів або звернень щодо формування таких заяв через мережу Інтернет визначає Порядок роботи веб-порталу “Звернення у сфері державної реєстрації актів цивільного стану”, а дії працівників відділів державної реєстрації актів цивільного стану регламентуються Порядком розгляду відділами державної реєстрації актів цивільного стану – учасниками пілотного проекту заяв у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, поданих через мережу Інтернет, які затверджені наказом Міністерства юстиції України від 09.07.2015 № 1187/5.

Наразі для проставлення апостилю чернігівцям не потрібно їхати до Києва. З 20 листопада 2015 року Міністерством юстиції України запроваджено електронний сервіс з проставлення апостилю на офіційних документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на документах, що оформляються нотаріусами України. Тобто, відтепер не потрібно їхати до Головного територіального управління юстиції, а потім до Києва, щоб отримати документ з апостилем.

Система електронного апостилю реалізована в 23 країнах, серед яких США, Великобританія, Австрія, Бельгія, Болгарія, Латвія, Грузія, Молдова та інші. Україна також приєдналася до електронного сервісу, суть якого в тому, що громадяни тепер можуть подавати документи для посвідчення їх електронним апостилем за місцем проживання.

В Чернігівській області для проставлення апостилю можна звернутись з понеділка по п'ятницю до відділу державної реєстрації актів цивільного стану Управління державної реєстрації Головного територіального управління юстиції у Чернігівській області. А з вівторка по суботу - до відділів державної реєстрації актів цивільного стану Бобровицького, Борзнянського, Городнянського, Коропського, Корюківського, Талалаївського районних, Ніжинського, Новгород-Сіверського, Прилуцького міськрайонних управлінь юстиції Чернігівської області.

Заяву про проставлення апостиля може подати будь-яка особа за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу громадянина України, національного паспорта іноземця або документа, що посвідчує особу іноземця.

До заяви про проставлення апостиля додається оригінал документа, на якому необхідно проставити апостиль, документ про оплату послуги з проставлення апостиля або документ, що підтверджує право на звільнення від оплати, чи його засвідчена в установленому порядку копія.

Наказом Міністерства юстиції від 18 грудня 2003 року № 161/5 встановлено плату за надання послуг з проставлення апостиля на

офіційних документах, що видаються органами юстиції, призначених для використання на території інших держав, для громадян України, іноземців та осіб без громадянства – 3 неоподатковувані мінімуми доходів громадян (51 грн) та для юридичних осіб – 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (85 грн).

Від унесення плати звільняються інваліди 1-ої і 2-ої груп, інваліди Великої Вітчизняної війни, громадяни, які належать до першої категорії потерпілих унаслідок Чорнобильської катастрофи, та діти-сироти у разі проставлення апостиля на документах, що стосуються безпосередньо цих громадян.

Проставлення апостиля, відмова в його проставленні здійснюються у строк до 2 робочих днів. У разі необхідності ( отримання зразка підпису, відбитка печатки та/або штампа, здійснення перевірки документів) строк розгляду може бути продовжено до 20 робочих днів.

На даний час у всіх відділах державної реєстрації актів цивільного стану районних, міськрайонних, міського управлінь юстиції Чернігівської області та у відділі державної реєстрації актів цивільного стану Управління державної реєстрації Головного територіального управління юстиції у Чернігівській області запроваджено та діє попередній електронний запис на прийом (через мережу Інтернет в режимі он-лайн).

Здійснити попередній електронний запис на прийом (через мережу Інтернет в режимі он-лайн) до відділів державної реєстрації актів цивільного стану можливо через офіційний веб-сайт Головного територіального управління юстиції у Чернігівській області <http://just.cg.gov.ua/>, скориставшись вкладкою „Попередній запис на прийом до відділів державної реєстрації актів цивільного стану”.

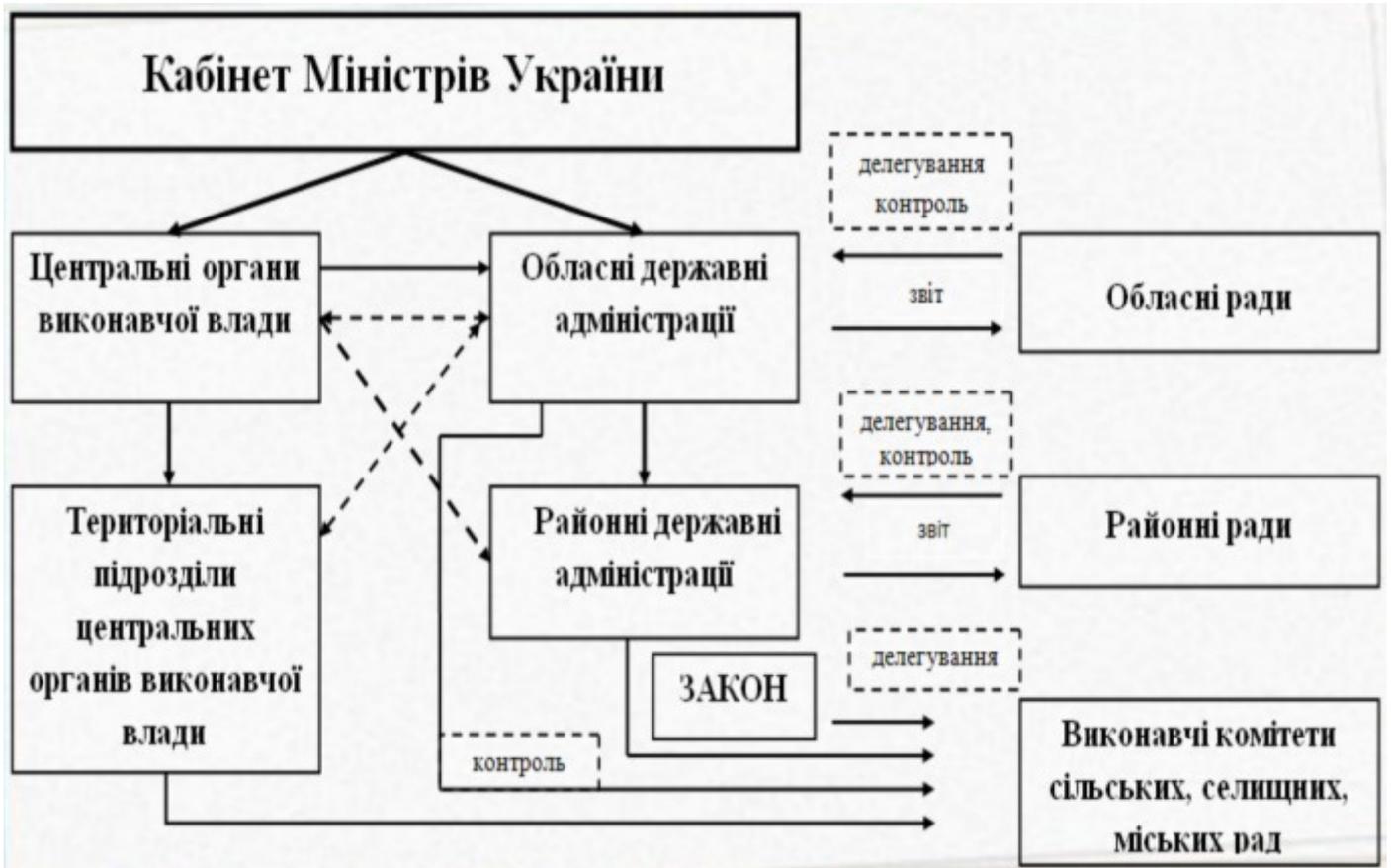
Надалі, після натискання на цю вкладку, необхідно обрати відділ, до якого заявник бажає записатись на прийом, далі визначитись з якого саме конкретного питання, обрати зручний день та час (запис можливо провести з сьогодні на завтрашній і подальші дні), з урахуванням графіків роботи відділів, які розміщені тут же.

Скориставшись вказаною послугою, громадяни маєть гарну можливість вирішити питання, пов'язані з діяльністю відділів державної реєстрації актів цивільного стану, заощадивши свій вільний час.

*Матеріал надало: головне територіальне управління юстиції в Чернігівській області.*

## 5. ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:

### 5.1. Поточний стан



В Україні проблема розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування назріла давно. Це пов'язано насамперед з відсутністю реалізованих реформ в частині децентралізації влади. Наша державна модель управління досі базується переважно на централізмі, який притаманний більше державній виконавчо-розпорядчій діяльності. Децентралізація ж напряду пов'язана з процесами становлення і розвитку місцевого самоврядування.

Серед ознак місцевого самоврядування можна виокремити такі: децентралізованість системи, яка вибудована з урахуванням самостійності територіальних громад і сформованих ними органів у вирішенні питань місцевого значення; невтручання держави в муніципальні справи; автономія органів місцевого самоврядування у процесі взаємин з державою тощо.

У зв'язку з цим під час подальшого обґрунтування згаданих критеріїв розмежування компетенції можуть бути застосовані постулати загальної теорії права, що стосуються розподілу між органами державної влади:

– відповідальності за забезпечення виконання різних функцій держави;

– права прийняття рішень щодо питань, пов'язаних із виконанням функцій держави.

Виходячи з цього, запропоновано розрізняти розподіл функцій та повноважень між органами державної влади. Адже ці положення визначають принципи такого розподілу, відтворюючи базові ідеї, на яких має ґрунтуватися його порядок. Такий підхід дає змогу здійснити розмежування сфер відання владних суб'єктів щодо одного і того самого предмета або в межах певної території. Коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі («дозволено лише те, що передбачено законом»). Ураховуючи, що територіальна громада – основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування, вона має реалізовувати політичну, економічну, соціальну, культурну та екологічну об'єктні функції.

Серед функцій місцевих державних адміністрацій також можна виокремити економічну, соціальну, культурну, екологічну та інші функції. Такого висновку доходимо, аналізуючи приписи ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», що визначає питання, вирішення яких покладається на ці органи:

а) соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та проведення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; зовнішньоекономічної діяльності (економічна функція);

б) соціального захисту; зайнятості населення; праці та заробітної плати (соціальна функція);

в) науки, освіти, культури; охорони здоров'я; фізичної культури і спорту; сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх (культурна функція);

г) використання землі, природних ресурсів; охорони довкілля (екологічна функція).

Тому й виникає потреба розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Більше того, її актуальність підсилюється на тлі проголошених напрямів конституційної модернізації: це стосується проекту закону «Про внесення змін до Конституції України», в якому запропоновано змінити закладений в Основному Законі принцип територіального устрою влади на принцип її адміністративно-територіального устрою, при застосуванні котрого основною владною одиницею має виступати територіальна громада.

## 5.2. Зміни що пропонуються.

Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтуватиметься на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Змінами вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у громаді. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними й підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому, на думку глави держави, для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Законопроектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

Таким чином, пропоновані у проекті Конституції України зміни мають намір наділити органи місцевого самоврядування (насамперед базового рівня) більшим спектром виконавчих повноважень, натомість залишити за державною владою переважно контрольні та наглядові функції.

*Матеріал надав: Чернігівський офіс реформ*

## 6. СУЧАСНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

*Наталія Мужикова*

### 6.1. Основні засади та визначення українського законодавства щодо запобігання та протидії корупції

14 жовтня 2014 року Верховною радою України прийнято Закон України «Про запобігання корупції»

Він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності».

Опубліковано в газеті «Голос України» (офіційне видання) від 25.10.2014 — № 206. Таким чином з 26 квітня 2015 року вказаний закон починає діяти.

#### *Закон визначає*

- правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні,
- зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів,
- правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

#### *Закон складається з XIII розділів*

Розділ I. Загальні положення

Розділ II. Національне агентство з питань запобігання корупції

Розділ III. Формування та реалізація антикорупційної політики

Розділ IV. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням

Розділ V. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Розділ VI. Правила етичної поведінки

Розділ VII. фінансовий контроль

Розділ VIII. Захист викривачів

Розділ IX. Інші механізми запобігання і протидії корупції

Розділ X. Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб

Розділ XI. Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків

Розділ XII. Міжнародне співробітництво

Розділ XIII. Прикінцеві положення

містить:

- порядок набрання чинності Законом;
- порядок подання декларацій;

- визнання такими, що втратили чинність та/або внесення змін до окремих нормативно-правових актів.

### **Ізагальні положення**

- антикорупційна експертиза
- пряме підпорядкування
- близькі особи
- корупційне правопорушення
- корупція
- неправомірна вигода

**потенційний конфлікт інтересів** – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

**подарунок** – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової;

**правопорушення, пов'язане з корупцією** – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

**приватний інтерес** – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;

**реальний конфлікт інтересів** – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

### **Національне агентство з питань запобігання корупції**

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Утворюється КМУ, та є колегіальним органом, до складу якого входить п'ять членів.

- приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;
- проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм;
- вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом;
- отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;
- затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм;
- ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;

**Формування та реалізація антикорупційної політики визначені статтями 18-21 Закону. Зокрема ст. 18 визначає антикорупційну політику, ст. 20 стосується Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, а ст. 21 регламентує участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції**

**Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням містять норми 22 – 27 норм Закону. Такими є:**

1. Обмеження щодо:

1.1. використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22);

- 1.2. одержання подарунків (ст. 23);
- 1.3. сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25)
- 1.4. припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26);
- 1.5. спільної роботи близьких осіб (ст. 26).

На відміну від попереднього, у діючому Законі міститься ряд норм, які роз'яснюють певні процедури і правила. Зокрема такою є стаття 24, що стосується запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.

***Окремий розділ Закну присвячений запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів. Тут містяться положення щодо:***

запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;  
заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів;  
усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті;  
обмежень доступу до інформації;  
перегляду обсягу службових повноважень;  
здійсненню повноважень під зовнішнім контролем;  
переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів, ***так само як і:***

особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав

***Фінансовий контроль за Законом передбачає:***

Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

У випадку виявлення суб'єктом декларування помилок у поданій ним декларації Національне агентство за його письмовим зверненням надає можливість їх виправити протягом десяти календарних днів.

Притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або за подання у ній завідомо недостовірних відомостей не звільняє суб'єкта

декларування від обов'язку подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.

Нормами Закону регламентовано:

- інформація, що зазначається в декларації;
- облік та оприлюднення декларацій;
- контроль та перевірка декларацій;
- встановлення своєчасності подання декларацій;
- повна перевірка декларацій;
- моніторинг способу життя суб'єктів декларування;
- додаткові заходи здійснення фінансового контролю.

***Нові підходи Закон закріпив щодо захисту викривачів.***

За Законом, особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), – особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві".

Особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою.

***Серед інших, закріплених Законом, механізмів запобігання і протидії корупції:***

- Заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування
- Антикорупційна експертиза
- Спеціальна перевірка
- Порядок проведення спеціальної перевірки
- Результати проведення спеціальної перевірки

- Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення
- Вимоги щодо прозорості та доступу до інформації

***Окремим розділом Закону є запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, який регламентує:***

- Загальні засади запобігання корупції у діяльності юридичної особи
- Антикорупційну програму юридичної особи
- Вимоги до антикорупційної програми юридичної особи
- Правовий статус Уповноваженого.

*Людмила Чабак*

## **6.2. Етика посадової особи місцевого самоврядування**

**Етика** як комплексне явище розглядається в різноманітних сферах людського життя. Являючи собою *науку про мораль, тобто сукупність норм поведінки, сформованих переконаннями людини, її вихованням, соціальним оточенням*, вона далеко не останню роль відіграє і в місцевому самоврядуванні.

**Нормативно-правова база.** В Україні про важливість зазначеної сфери та про її проблеми заговорили ще в першій половині 90-х років ХХ століття. Вже тоді лунали пропозиції розробити «Кодекс честі громадянина України» та «Моральний кодекс бізнесу в Україні». Згодом широко обговорювався проект Закону України «Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави». Вже в ХХІ столітті було прийнято низку нормативно-правових актів з питань етики. Зокрема, з травня 2012 р. по квітень 2015 р. діяв Закон України № 4722-VI «Про правила етичної поведінки». Нині етичні питання включено до пакету антикорупційного законодавства, також нині чинним залишається наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця». Створюються й документи локального характеру, різноманітні етичні кодекси, правила тощо. В окремих містах країни (Вінниця, Славутич та інші) міськвиконками на місцевому рівні ввели подібного роду документи в обіг, зобов'язавши до їх виконання своїх співробітників.

Однак цілий ряд етичних питань залишається відкритим для обговорення.

**Розуміння етики в місцевому самоврядуванні** та державному управлінні доволі широке. Це й етичні моменти прийняття владних рішень, взаємодії між структурами управління, рівень культури виконання цих рішень і, наостанок, етика відносин між представниками місцевого самоврядування (влади) й окремими громадянами.

При цьому наголос зроблено саме на питаннях професійної етики:

*Професійна етика* – кодекси поведінки людей при виконанні ними своєї професійної діяльності. До неї входять питання, що стосуються морального статусу колективу; типових професійних ситуацій, що вимагають певної позиції; моральних зобов'язань та критеріїв їх виконання в колективі етичних кодексів, що формулюються у вигляді зведення моральних цінностей та норм.

*Професійна етика проявляється у:* моделях та стилях спілкування; способах впливу на людей під час спілкування; культурі говоріння (вербального спілкування); культурі слухання; культурі невербального спілкування; професійному етикеті.

*Професійна мораль* – це те, що конкретизує загальнолюдські моральні цінності (норми, принципи, поняття) у конкретних професіях. Вона пересікається з такими поняттями як професійна честь, професійна гідність, професійна справедливість. Центральним поняттям професійної моралі є поняття *професійного обов'язку*, яке поєднується з поняттям відповідальності.

За останні десятиріччя моральні цінності у професійній діяльності змінилися: раніше вищими були суспільні інтереси, тепер – індивідуальні.

**Етичні проблеми** сьогодні зосереджуються, зокрема, в таких сферах роботи органів місцевого самоврядування як: етика механізму прийому відвідувачів та розмови з відвідувачами, бюрократична процедура розгляду звернень громадян, оплата послуг чи винагороди, питання «обличчя», іміджу посадової особи. Етичні вимоги стосуються й особистих якостей та професіоналізму посадовця, зокрема, стилю спілкування, управління, зовнішнього вигляду, використання невербальних засобів комунікації. На основі сприйняття кожного окремого представника органів влади формується сприйняття інституту місцевого самоврядування в цілому.

Відтак, сьогодні в Україні формуються **морально-етичні вимоги** до поведінки посадовця. *А саме, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII (розділ IV)*

державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно дотримуватися вимог закону та загально визнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Перелік морально-етичних вимог та принципів, якими мають керуватися у своїй поведінці посадовці, не є вичерпним. Він формується на основі українських та світових традицій державного управління, загальноприйнятих вимог до етики поведінки, залежить від культури даного суспільства.

Серед основних морально-етичних вимог визначаються: чесність, ввічливість, тактовність, скромність, точність, коректність, шанобливість, делікатність. Під час виконання своїх посадових обов'язків важливими є й такі моральні якості як: чуйність, коректність, вихованість, компетентність, рішучість, уважність, пунктуальність, грамотність, відповідальність, витримка, врівноваженість, комунікабельність, відкритість, справедливість, привітність, старанність, толерантність, ерудованість, дисциплінованість тощо.

Основна етична вимога, якої слід дотримуватись у службових взаємовідносинах, – збереження гідності людини в незалежності від її місця в ієрархічній структурі органу влади. Важливими також для працівників є дотримання загальної культури поведінки, моральних норм, порядність.

У зарубіжних країнах серед *особистісних якостей* найчастіше згадуються: людяність, доброзичливість; природність, невимушеність; безпосередність, довіра до інших; симпатія; дружні почуття, привітність; інтерес, щира увага; емпатія (намагання зрозуміти іншого, вміння відчувати його ситуацію); приємна зовнішність; рішучість (впевненість); ввічливість (увага, люб'язність); тактовність (чуйність, бережне ставлення); гречність (пристойність); адаптованість (гнучкість); дисциплінованість; толерантність.

Посадова особа місцевого самоврядування, здійснюючи службові функції, має керуватися і низкою *моральних принципів*, серед яких: безкорисливе, неупереджене та відповідальне ставлення до своїх професійних обов'язків, надання пріоритету суспільним інтересам (інтересам держави/громади). Порушення зазначених принципів здатне призвести до проявів несправедливості, аморальності, бюрократизму тощо.

**Етика роботи з відвідувачами.** Одним з основних показників моральності є, на думку багатьох дослідників цієї проблеми (наприклад, М. Рудакевич, М. Мельник) відносини з громадянами.

Фахівці називають окремі *причини*, які зумовлюють конфліктність у відносинах, та інші аморальні прояви з боку посадових осіб. Якщо не розглядати серед таких основних причин моральну недосконалість самих законів, то решту можна звести до проблеми морально-психологічної неготовності і нездатності більшості посадовців обрати пріоритетом своєї діяльності права й інтереси людини, громадянина, а не начальника чи держави.

Розв'язання проблем взаємодії посадовців з відвідувачами слід розглядати в двох вимірах:

- *нормативно-правовому забезпеченні* професійної діяльності службовців (неврегульованість порядку і відсутність стандартів надання органами влади послуг громадянам та їх об'єднанням, законодавчого закріплення реальної відкритості діяльності посадовців, яка покликана залучати громадян до участі в її контролі й управлінні);
- *моральному регулюванні* (усвідомленні того, що відкритість і прозорість діяльності як основні етичні принципи, що регулюють відносини із споживачами послуг, є реальним випробуванням на моральність і професіоналізм посадовця).

Тому негативні чинники професійної діяльності, такі як надмірна бюрократизація процедур, відсутність чітких стандартів надання послуг, внутрішнього і зовнішнього контролю діяльності, законодавча норма вирішення окремих питань «на власний розсуд» у поєднанні зі «страхом свободи» – неготовністю службовців взяти на себе відповідальність за власні дії, породжують патерналізм останніх. Це, з одного боку, є сприятливим середовищем для службових зловживань окремими посадовцями, а з іншого – зумовлює повну залежність громадян від «доброї волі» службовця.

Суто етичною причиною конфліктів у відносинах з громадянами, яка, на думку службовців, має двосторонній характер, є **невисока етична культура як службовців, так і громадян.**

Вона проявляється у:

- невмінні вислухати й зрозуміти іншу людину,
- небажанні стримати почуття невдоволення,
- невмінні доступно та зрозуміло пояснити суть питання, допомогти відстояти відвідувачу його інтереси чи оперативно надати послугу.

В умовах скрутного матеріального становища громадян, яке часто супроводжується почуттям розгубленості, безпорадності, ці якості і вміння службовців відіграють особливу роль в утвердженні моральних відносин між владою і суспільством. Проте службовці не завжди співвідносять свої дії й рішення з їх впливом на долю окремої людини, на відносини громадян і влади.

*Основні вміння службовців в комунікаціях з громадянами зводяться до того, щоб:*

- спрямовувати розмову, показуючи відвідувачу, що ви його зрозуміли;
- пропонувати рішення;
- відповідати на питання, не закликаючи на допомогу колег і не обіцяючи відповісти пізніше;
- визнавати правоту відвідувача в тих або інших питаннях;
- відводити час на обговорення питань, що викликають серйозні заперечення;
- зберігати спокій та бути стриманим у випадках агресії з боку відвідувача;
- бути ввічливим;
- обмежувати пози, нервові рухи, які викликають роздратування і відволікають увагу відвідувача;
- підтримувати зоровий контакт з відвідувачем;
- за необхідності визнавати помилки, не викликаючи враження поразки;
- слухати співрозмовника уважно, без потреби не перебиваючи його;
- проявляти доброзичливість, говорити позитивно, звертатися до співрозмовника на «ви»;
- використовувати лише нормативну лексику: не вживати слів із забарвленням іронії, зневажливості, негативних оцінювань.

Від професійного такту залежать взаємини з іншими людьми, вирішення з ними під час спілкування ділових проблем.

**Професійна етика керівника.** *Сучасному керівникові недостатньо формального і професійного авторитету. Для керівництва колективом, йому необхідно мати ще й особистий авторитет, основою якого є наявність високої моральної культури, дотримання норм професійної етики.*

Поведінка керівника є дієвим моральним орієнтиром для підлеглих. Своєю поведінкою він не тільки навчає, але й привчає їх поводити себе гідно. Люди оцінюють керівника не за тим, наскільки він володіє

теоретичними знаннями про етичні норми та цінності, а саме за тим, якими є його практичні моральні вчинки та звички.

*Значна кількість працівників наслідує чи змушена наслідувати стереотипи поведінки керівника.* Наприклад, постійні запізнення на роботу, затримки на робочому місці після роботи можуть спонукати до подібних дій і підлеглих.

На етику діяльності керівника впливає і низка внутрішніх чинників, таких як власна (індивідуальна) система цінностей та світогляд: особистий досвід, рівень вихованості, інтелектуального розвитку, внутрішньої культури, спеціальної (професійної) підготовки, психологічної, професійної та аналітичної культури тощо.

Керівник повинен пам'ятати, що гармонійність розвитку особистості підлеглого сприяє збереженню його психічного здоров'я, зміцненню авторитету, а відтак і формуванню етично здорового клімату в колективі. Проте є керівники, котрі заради результативної роботи нехтують спокійною і діловою атмосферою в колективі. Водночас етика управління вимагає від керівника поважати своїх підлеглих, знати та розкривати їх творчий потенціал.

### **Роль керівника та морально-психологічний клімат в колективі**

Важливим фактором формування морально-психологічного клімату трудового колективу є стосунки керівників та підлеглих, весь комплекс функцій, що виконується керівником. Провідна роль у формуванні позитивного морально-психологічного клімату належить керівнику організації. Важливим є його особистий приклад і переконання.

*Морально-психологічний клімат* – це переважаючий в колективі стійкий психологічний, емоційний настрій його членів, що знаходить свій прояв у різноманітних формах їх діяльності, відображає стосунки, що склалися між членами колективу. Морально-психологічний клімат проявляється в різних емоційних проявах, в емоційному оцінюванні існуючих відносин: «приємно-неприємно», «цікаво-нецікаво».

*Вплив морально-психологічного клімату на особистість* члена колективу може бути як позитивним, сприятливим (може стимулювати до праці, піднімати настрій, вселяти бадьорість і впевненість), так і негативним, несприятливим (може діяти гнітюче, знижувати активність і енергію, приводити до виробничих і моральних втрат та травм).

*Мотиви, що лежать в основі позитивного морально-психологічного клімату в колективі:*

- матеріальна зацікавленість в роботі;
- безпосередній інтерес до процесу праці;
- переживання соціальної значущості результатів своєї праці.

- висока продуктивність колективної роботи;
- розвинені міжособистісні контакти, відсутність проявів особистої неприязні,
- взаємність, конструктивність і доброзичливість критики;
- відсутність тиску з боку керівника на своїх підлеглих,
- позитивна установка колективу на нововведення.

В колективі, де складалась напружена, нервова обстановка, керівнику варто починати свою діяльність не з «примирення» ворогуючих сторін, а з пошуку інтенсивного, захоплюючого та об'єднуючого всіх завдання. Можливо його вирішення відсуне на другий план особисті амбіції деяких підлеглих.

*Етика управління як одна з умов ефективного управління ґрунтується здебільшого на особистому прикладі керівника. І якщо він сам не виконує етичних вимог, то не має права вимагати цього від підлеглих.*

**Неетична поведінка керівника** є деструктивним, деморалізуючим чинником, що може зруйнуватися психологічну цілісність організації.

Серед передумов та причин неетичної поведінки: морально-психологічна непідготовленість керівників, незнання етико-психологічних аспектів ведення переговорів, етики відносин зі співробітниками, відвідувачами, партнерами, конкурентна боротьба всередині організації, тощо.

Це лише невелика частка питань, що стосується етики посадових осіб місцевого самоврядування. Але саме ця сфера зачасту залишається поза полем зору посадовців. Етичні норми досить складно регламентувати правовими методами, а отже, важко і об'єктивно карати за їх порушення, викликане як об'єктивними так і суб'єктивними причинами. Серед останніх: рівень виховання, освіти, соціальний досвід, клімат в колективі. Часто методи роботи керівництва екстраполюються і на його підлеглих, задаючи тон, в тому числі і в сфері етики, всієї установи. Дещо, звичайно, залежить і від громадян, що взаємодіють з органами місцевого самоврядування. Зустрічається і необґрунтованість прохань, нерозуміння окремими особами специфіки роботи владних структур. Але це, в основному, лише поодинокі випадки. Значно частіше спостерігається саме недостатньо високий рівень етичної культури в сфері місцевого самоврядування. А відтак, необхідна інтенсивна робота в цьому напрямі.



### **6.3. Відповідальність за вчинення корупційних правопорушень**

За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

Особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

## **7. СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ.**

### **7.1. Основи проектного менеджменту**

Проектний менеджмент – це сфера діяльності, в процесі якої визначаються та досягаються чіткі цілі проекту при балансуванні між: обсягом робіт, ресурсами (кошти, праця, матеріали, енергія, простір тощо), часом (терміном), якістю та ризиками.

Основні елементи, що вирізняють проектного менеджменту з-поміж інших видів менеджменту – спрямованість на ціль (досягнення запланованого результату при визначених обмеженнях) і доскональна, професійна підготовка способу (шляху) досягнення цієї цілі.

Цільові об'єкти проектного менеджменту:

- проведення зборів територіальної громади для переговорів та роз'яснення конфліктних ситуацій;
- фінансові ресурси, їх розподіл;
- стратегічна оцінка (економічна, соціальна, екологічна);
- система збору та обробки інформації(вивчення тенденцій, можливостей, потреб; дослідження та аналіз);
- комунікації, зв'язки, обізнаність;
- формування пріоритетів, планування та прийняття рішень.

Суб'єкти проектного менеджменту:

- 1) приватний сектор;
- 2) міжнародні організації різного спрямування;
- 3) державний сектор;
- 4) регіональна(місцева) влада;
- 5) недержавні організації(асоціації, громадські об'єднання, благодійні фонди);
- 6) мережа технічного забезпечення регіонального проекту;
- 7) територіальна громада.**

Переваги застосування проектного менеджменту в регіональному управлінні в тому, що на основі дотримання основних нормативних і методичних вимог до розроблення регіонального проекту досягається:

- ефективність витрачання коштів;
- краща якість виконання проектних заходів;
- прозорість витрат;
- раціональний розподіл ризиків між учасниками проекту;
- більший вибір джерел фінансування.

Функції проектного менеджменту:

- управління обсягом проекту – контролює проект за допомогою встановлення його мети, завдань і цілей.
- управління затратами – передбачає фінансовий контроль проекту завдяки накопиченню, аналізу та складанню звітів по затратах.
- управління часом – передбачає планування, складання календарних графіків та їх контроль для забезпечення вчасного виконання проекту.
- управління якістю – забезпечує виконання стандартів якості, встановлених для проекту.
- управління людськими ресурсами – включає спрямування і координацію діяльності людей, залучених до проекту.
- управління комунікаціями — накопичує інформацію, якою обмінюються члени проектної команди, керівництво, і сприяє успішному завершенню проекту.
- управління контрактами/постачанням – передбачає відбір, переговори і підписання замовлень, контроль за постачанням матеріалів, устаткування і послуг (обслуговування).
- управління ризиком – залежить від ступеня невизначеності проекту і базується на знаннях та досвіді із зазначенням умов реалізації конкретного проекту.
- управління проектною інтеграцією – має забезпечити належну координацію всіх функцій проекту.

Ефективність проектного підходу в управлінні територією є досить високою, адже це не тільки додаткові джерела коштів, а й концентрація і ефективний розподіл у часі та просторі обмежених місцевих ресурсів для розв'язання нехай однієї, але «проробленої» за допомогою методології проектного аналізу соціально-економічної проблеми території.

*Матеріал надав: Департамент економічного розвитку Чернігівської обласної державної адміністрації*

## **7.2. Як працювати з Державним фондом регіонального розвитку?**

***Проведення оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.***

Створення Державного фонду регіонального розвитку (далі - ДФРР) є однією з умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України. Відповідно до положень статті 24-1 Бюджетного кодексу України кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм та проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Фінансування проектів регіонального розвитку проводиться на конкурсній основі відповідно до законодавства.

Проведення Конкурсу оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР, передбачено Бюджетним Кодексом України, Законом України «Про засади державної регіональної політики», постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18.03. 2015 № 196 та іншими нормативно-законодавчими актами.

У відборі беруть участь інвестиційні програми і проекти, підготовлені в установленому законодавством порядку місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі - заявники).

Спрямування коштів ДФРР передбачено на фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які:

1) відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації;

2) впроваджуються як проекти співробітництва територіальних громад;

3) підтримують добровільно об'єднані територіальні громади;

Погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Казначейства, що виникла у минулі роки за бюджетною програмою “Державний фонд регіонального розвитку”, здійснюється за рахунок бюджетних коштів.

Основними умовами конкурсного відбору регіональною комісією інвестиційних програм і проектів є їх відповідність таким критеріям:

1) для інвестиційних програм і проектів, які передбачають будівництво або реконструкцію, – наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації;

2) календарний план реалізації становить від одного до трьох років;

3) співфінансування з місцевих бюджетів на рівні не менше 10 відсотків;

4) спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються бюджетні кошти, забезпечувати подальше власне фінансування або їх утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Оголошення про проведення відбору розміщується регіональною комісією на офіційному веб-сайті обласної державної адміністрації та надсилається до районних державних адміністрацій і виконавчих комітетів міст обласного значення.

Перелік технічних завдань на інвестиційні програми і проекти, інформація щодо контактних даних регіонального адміністратора розміщені на платформі "Державний фонд регіонального розвитку" Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (<http://dfrr.minregion.gov.ua>).

Для участі у відборі подавачам проектів необхідно надіслати на електронну адресу регіонального адміністратора у Чернігівській області: [dkgk\\_vid\\_bud\\_2@cg.gov.ua](mailto:dkgk_vid_bud_2@cg.gov.ua) реєстраційну картку проекту згідно з додатком 1.

Регіональним адміністратором на електронну адресу, зазначену подавачем у додатку 1, буде надіслано логін і пароль доступу до сторінки створення проекту в режимі онлайн на платформі ДФРР (<http://dfrr.minregion.gov.ua>).

Для роботи над проектом необхідно перейти за посиланням: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Login> та у верхньому правому куті натиснути кнопку «Вхід».

У розділі «Додатки» в обов'язковому порядку необхідно завантажити скановані копії документів, які подаються для участі у конкурсному відборі інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку згідно з додатком 2.

*Додаток 1*

## **ФОРМА ПОДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ**

**для створення проекту регіонального розвитку**

**в онлайн платформі Державного фонду регіонального розвитку**

**<http://dfrr.minregion.gov.ua/>**

**ОБОВ'ЯЗКОВОМУ ЗАПОВНЕННЮ ПІДЛЯГАЮТЬ УСІ ПОЛЯ.**

<b>Назва проекту:</b>	
<b>Прізвище, Ім'я, По-батькові:</b> (відповідального за створення проекту в онлайн платформі ДФРР)	
<b>Робочий та мобільний телефон:</b> (відповідального за створення проекту в онлайн платформі ДФРР)	
<b>Електронна пошта:</b> (на цю адресу регіональним адміністратором онлайн платформи ДФРР буде надіслано логін і пароль доступу до сторінки створення проекту)	
<b>Рік подання проекту:</b>	
<b>Заявник:</b> (найменування органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим / місцевого органу виконавчої влади / органу місцевого самоврядування)	
<b>Технічне завдання:</b> (номер і назва технічного завдання на реалізацію якого подається проект регіонального розвитку)	

*Додаток 2*

**Перелік документів, які подаються для участі у конкурсному відборі інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку**

1. Для інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (далі – проект) та передбачають будівництво або реконструкцію подаються:

- зведений кошторисний розрахунок;
- звіт за результатами експертизи проектів будівництва або реконструкції;
- акт (наказ, розпорядження, рішення) про затвердження проектної документації (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 року № 560 «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»);
- документи щодо форми власності об'єкта будівництва або реконструкції;

- документи щодо категорії складності об'єкта будівництва або реконструкції;

- копії договорів про співробітництво відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», засвідчені в установленому порядку, – **для проектів, які впроваджуються як проекти співробітництва територіальних громад;**

- копії рішень про утворення об'єднаної територіальної громади відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», засвідчені в установленому порядку, - **для проектів, які впроваджуються як підтримка добровільно об'єднаним територіальним громадам;**

- документи, які підтверджують відповідність проектів умовам, визначеним у пунктах 6, 7 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196, в тому числі рішення сесії про співфінансування з місцевих бюджетів інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку на рівні не менше 10 відсотків від вартості проекту.

*Матеріал надав: департамент житлово-комунального господарства, регіонального розвитку та інфраструктури Чернігівської обласної державної адміністрації*

### **7.3. Як працювати з міжнародними фондами (донорами)?**

Донорська організація – установа, яка надає постійну благодійну фінансову, матеріальну чи технічну допомогу на вирішення соціальних проблем іншим організаціям за чітко визначеними правилами та пріоритетами.

*Види донорських організацій:*

- міждержавні – діяльність фінансують декілька держав (Світовий банк);
- державні - фонди, які фінансуються з державного бюджету (американський – USAID, канадський – СІДА);
- приватні – недержавні некомерційні організації, які засновані приватними особами або компаніями, та існують, в основному, на дивіденди від капіталу та благодійні внески (Фонд Дж.Сороса, Фонд Мак Артуров, Фонд Форда, Фонд Пінчука);

- посередницькі – громадські організації, які фінансуються державними або приватними фондами, та розподіляють (Фонд Євразія, Каунтерпарт, ПАУСІ);

- фонд територіальної громади – установа, що сприяє і підтримує благодійну та громадську діяльність на місцевому рівні для підтримання її життєдіяльності через розподіл безповоротної допомоги на конкурсній основі.

*Основні організації та програми, які працюють в Україні:*

- Світовий банк
- Програми Європейської Комісії
- Проекти розвитку ООН
- Агенції з міжнародного розвитку (Німеччини, США, Канади)
- Програми малих грантів
- Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні

Хто може брати участь у конкурсах: органи місцевого самоврядування; неприбуткові організації – громадські організації, благодійні фонди, добровільні об'єднання; студенти, аспіранти, викладачі; заклади освіти, бібліотеки тощо.

*Етапи співпраці територіальної громади з донорськими фондами:*

1) Визначення територіальною громадою потреб: проводиться визначення та з'ясування проблеми, формується її актуальність, визначаються шляхи вирішення проблем, очікувані результати та необхідні ресурси.

2) Пошук джерел фінансування та ресурсів: проводиться аналіз потенційних донорів, визначається їх потенціал та інтереси, через направлення листа-запита визначається можливість підтримки вашої ідеї.

3) Звернення до фонду: підготовка та направлення заявки до відповідного фонду за передбаченою формою

Структура заявки:

- 1.Титульний лист (назва проекту).
- 2.Коротка анотація (до 1 листа: виконавець проекту, опис проблем, очікуваний результат, необхідне фінансування).
- 3.Вступ (інформація про організацію та її досвід).
- 4.Опис проблеми.
- 5.Цілі та завдання проекту.
- 6.Заходи (методи), які будуть виконані для досягнення поставлених цілей - процес організації роботи, календарний план, залучені виконавці.
- 7.Оцінка ефективності проекту.

8. Подальше фінансування (самодостатність проекту після закінчення фінансування з боку грантодавця).

9. Бюджет – перелік ресурсів, необхідних для проведення проектних заходів: фінансування від фонду, власний вклад організації, фінансування з інших джерел.

10. Додатки: устав організації, довідка про статус неприбутковості, інформація про виконавців (резюме), листи підтримки.

4) Аналіз результатів: оцінюється проведена робота, визначається, що було зроблено вдало, а що – потребує доопрацювання.

Процедура розгляду заявок донорськими організаціями:

1. Оголошення конкурсу: пріоритети, структура заявки (форма), додаткові документи, учасники, види заходів, час прийому заявок;

2. Збір заявок;

3. Розгляд на засіданні програмної ради;

4. Винесення рішень щодо фінансування;

5. Підписання грантової угоди.

Критерії оцінювання заявок на отримання гранту від міжнародних фондів(донорів):

1. Відповідність апікаційної форми умовам конкурсу.

2. Опис проблеми та ідеї проекту – яким чином буде вирішуватись проблема.

3. Можливість організації реалізувати проект – досвід проектної діяльності у організації, досвід керівника та бухгалтера проекту, рекомендації від інших НГО та установ.

4. Якість підготовки проектної заявки (змістовність, лаконічність).

5. Сталість результатів – що може залишитись після реалізації проекту.

*Матеріал надав департамент економічного розвитку Чернігівської обласної державної адміністрації*

#### **7.4. Як залучати інвестиції, в тому числі – закордонні, до територіальної громади?**

Розвиток територіальних громад неможливий без належного ресурсного забезпечення, перш за все – фінансового. Разом з тим, органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад, особливо невеликих, не мають необхідного обсягу фінансових ресурсів, щоб повноцінно функціонувати та виконувати свої обов'язки.

Крім того, система міжбюджетних відносин в Україні є досить складною, а процес їх формування – багатограним, пов'язаним не лише з безпосереднім розподілом фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи, а й існуючим згідно із законодавством розподілом певних функцій з управління територіальним розвитком за центральними і місцевими органами виконавчої влади, а також виконанням власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Питання фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування актуалізується також необхідністю оптимізації відносин між бюджетами різних рівнів у зв'язку з неузгодженістю розподілу видаткових повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, неадекватністю завдань щодо розвитку територій та ресурсного потенціалу громад.

Цілеспрямований систематичний пошук та залучення ресурсів для реалізації проектів, які спрямовані на вирішення соціально значущих проблем або підтримки соціально-спрямованих груп та організацій називається фандрейзінг.

Основні причини мотивації міжнародних донорських організацій співпрацювати з територіальними громадами:

- знизити потенційну загрозу для своїх країн(нелегальну міграцію, поширення захворювань, наслідки бойових дій та терактів, екологічні катастрофи);
- поширити ідеї, в т.ч. ведення справ(підтримка реформ, демократії-прозорість рішень, свобода ЗМІ, зниження корупції, раціональне використання енергії);
- допомогти компаніям отримати нових співробітників, наукову інформацію та розробки(стипендіальні програми для студентів та науковців, фінансування індивідуальних досліджень);
- збагатити культурний та творчий світ(культурні обміни, фестивалі).

Пошук інвесторів може відбуватися за такими напрямками:

- участь у міжнародних виставках, економічних та інвестиційних форумах із залученням суб'єктів господарювання всіх форм власності;
- забезпечення наявності інформації про інвестиційні проекти (пропозиції) у мережі Інтернет;
- використання можливостей торговельно-економічних місій при дипломатичних представництвах України за кордоном та дипломатичних представництвах країн, акредитованих в Україні;

- використання міжрегіональних міжнародних зв'язків області, в якій знаходиться територіальна громада.

Додатковим засобом пошуку інвесторів може бути організація зустрічей з представниками дипломатичних місій та ділових кіл іноземних держав під час їх візитів до області, міста, селища, де знаходиться територіальна громада. Проведення презентацій інвестиційних проектів, надання інформації щодо підтримки даних проектів з боку місцевих органів влади, презентація матеріалів з конкретними інвестиційними пропозиціями

Подальший розвиток міжрегіонального міжнародного співробітництва, яке здійснюється шляхом укладання угод про співробітництво з відповідними адміністративними одиницями країн світу, створить механізм розповсюдження інформації про область, суб'єктів підприємницької діяльності та їх інвестиційних пропозицій, ініціює пошук партнерів у виробничій кооперації і потенційних інвесторів за сприяння іноземного суб'єкта угоди.

*Матеріал надав: департамент економічного розвитку Чернігівської обласної державної адміністрації*

## **7.5. Як приймати іноземних партнерів? Питання етикету.**

**Практичні рекомендації щодо протокольного забезпечення прийому іноземних делегацій та окремих громадян іноземних держав в регіонах України підготовлені МЗС та рекомендовані органам виконавчої влади для використання у сфері зовнішніх зносин з метою застосування єдиних правил прийому іноземних делегацій та окремих громадян.**

Правила визначають єдиний порядок прийому посадовими особами та структурними підрозділами регіону (далі приймаюча сторона) іноземних делегацій, а також окремих громадян іноземних держав, які прибувають з метою міжнародного, науковотехнічного, торговельно-економічного, культурного та іншого співробітництва.

*Підставою для прийому іноземної делегації, а також окремих громадян іноземних держав керівником державного територіального формування є:*

- офіційний запит іноземних делегацій, а також окремих громадян іноземних держав про візит або проведення зустрічі (із зазначенням складу делегації, термінів перебування, мети приїзду, пропозицій за

програмою та теми переговорів), узгоджений у відповідності до діючих правил.

- рішення про запрошення іноземної делегації, а також окремих громадян іноземних держав, прийняте керівником державного територіального формування, узгоджений у відповідності до діючих правил.

**Візиту за категоріями** поділяються на офіційні, робочі та неофіційні.

- *Офіційні візити* є вищою категорією візитів іноземних делегацій та окремих громадян іноземних держав, які проводяться в рамках візиту керівником державного територіального формування, а також, як правило, при першому відвідуванні державного територіального формування.

Під час робочих візитів іноземні делегації та окремі громадяни іноземних держав прибувають до адміністрації державного територіального формування для проведення переговорів, консультацій, підписання договорів, а також для робочих зустрічей з посадовцями адміністрації.

*До неофіційних (приватних) візитів* належать приїзди іноземних делегацій та окремих громадян іноземних держав, які прибувають до адміністрації державного територіального формування на конференції та наради по громадській лінії, для відкриття виставок, присутності на спортивних змаганнях і конкурсах, участі в інших заходах, а також приїзд по приватних справах або з метою туризму.

**Протокольні заходи**, які проводяться в ході візиту іноземних делегацій та окремих громадян іноземних держав:

- *зустріч (проводи) іноземної делегації, громадян іноземних держав;*

В аеропорту, на вокзалі іноземну делегацію зустрічає посадова особа нижча за посадою на один рівень від головного гостя (наприклад: Голову обласної адміністрації іноземної держави зустрічає Перший заступник/Заступник голови). При цьому, у неробочий час, у вихідні та святкові дні допускається зниження протокольного рівня зустрічаючих. Крім цього, до складу зустрічаючих осіб входять також керівник 60 управління міжнародних зв'язків та інші посадові особи: співробітники обласної адміністрації, керівники районних адміністрацій та інші. Загальна кількість зустрічаючих від 3 до 7 осіб.

*Важливе правило – гість завжди знаходиться по праву руку від представника приймаючої сторони.*

Під час офіційних візитів проводиться церемонія вручення «Хліба-солі» (дівчата в національному вбранні); У разі, якщо керівник делегації - жінка або керівник делегації прибуває з дружиною передбачається вручення букету квітів (офіційний візит – вручає парубок в національному українському вбранні, робочі та неофіційні – особа, яка зустрічає)

Керівник управління міжнародних зв'язків представляє главі делегації осіб, які зустрічають.

*Питання паспортного контролю:* як правило, виділяється окремий співробітник зі сторони, яка прибуває, який займається оформленням прикордонних формальностей. У разі, якщо така можливість відсутня необхідно передбачити захід делегації до VIP – залу на час оформлення прикордонних формальностей. • Розсадка по автомашинах в кортежі (можливий супровід патрульної поліції – в залежності від рівня делегації) – переговори (бесіда) у керівника адміністрації державного територіального формування.

#### *Вимоги до приміщення*

- На столах можуть бути розставлені відповідні таблички з прізвищами (при необхідності з зазначенням посад) з урахуванням протокольного старшинства. Якщо переговори проходять за участю перекладачів. І (послідовний переклад), то кожний з них займає місце зліва від голови і своєї делегації. Слід зазначити, що приймаюча сторона розміщується спиною до вікна та обличчям до входу.

На столах допускається розміщення прапорців сторін. При цьому, прапорці України та іноземної держави можна встановлювати тільки, якщо сторони під час переговорів представляють Україну та відповідну іноземну державу. В приміщенні для проведення переговорів може бути встановлено прапори України, відповідного регіону та прапор регіону гостя (в окремих випадках встановлюється державний прапор іноземної країни). Розташування прапорів має бути наступним: прапор відповідного регіону, України та прапор регіону гостя (з ліва на право, якщо дивитися від прапорів).

Біля входу до будівлі делегацію зустрічає співробітник управління міжнародних зв'язків та проводить делегацію до спеціально підготовленого приміщення, в якому вже знаходиться приймаюча делегація у повному складі.

#### *Фотографування*

На початку зустрічі допускається протокольне фотографування (фото/відео зйомка – 2-5 хв.).

#### *Харчування*

Після закінчення фотографування подається кава-чай.

У разі, якщо переговори тривають довгий час необхідно передбачити перерву на «каву-брейк» або в залі в окремому кутку облаштовується місце з напоями та легкими закусками. - протокольний захід (сніданок, ланч, обід, вечеря, фуршет) з керівником адміністрації;

Протокольні заходи в залежності від часу проведення бувають денні та вечірні, в залежності від способу проведення з розсадкою чи без.

- Фуршет – без розсадки, для великої кількості людей.
- Сніданок, ланч, обід, вечеря – з розсадкою.

Перед протокольним заходом необхідно передбачати аперитив (якщо учасники прибувають разом і невелика кількість то допускається без аперитиву).

Обов'язково має бути тост від господаря та головного гостя.

Для протокольного заходу з розсадкою бажано підготувати меню, українською та іноземною мовами.

Для протокольного заходу з розсадкою не бажано викладати на стіл продукти, які необхідно накладати в тарілку.

Страви мають бути порційними та подаватися відповідно до меню.

*Культурна програма*

- культурна програма з врахуванням побажань гостей (відвідування театральної вистави, концерту, музею, виставки, спортивних змагань тощо);

- екскурсія по місту, огляд промислових, сільськогосподарських, наукових, культурних та інших об'єктів.

У залежності від характеру візиту здійснюється вибір протокольних заходів і склад делегації, яка зустрічає та проводить - формат візиту.

Склад учасників переговорів приймаючої сторони визначається її керівником і доводиться до відома іноземної делегації, окремих громадян іноземних держав.

Питання розміщення, харчування, обслуговування, забезпечення безпеки членів іноземної делегації та окремих громадян іноземних держав, а також характер і формат візиту погоджується сторонами завчасно, з урахуванням принципу взаємності.

*Матеріал надав: департамент економічного розвитку Чернігівської обласної державної адміністрації*

## **7.6. Як може місцева влада сприяти формуванню сприятливого середовища для розвитку малого бізнесу на селі**

Підприємництво — це основа для широкого економічного розвитку, і в більшості країн фермери та інші мешканці села чи не найбільш підприємливі люди. Попри серйозні перешкоди всі згодні з тим, що підприємництво має надзвичайно важливе значення для розвитку української економіки, особливо для розвитку села.

Перевагою малого бізнесу над великим є: маневреність та гнучкість, здатність легко пристосовуватись до коливань попиту, швидко освоювати випуск нової високоякісної продукції, спроможність виживання при погіршенні економічної кон'юнктури ринку. До переваг малого бізнесу можна віднести також простоту створення та високу швидкість окупності витрат, невеликі капіталовкладення в інфраструктуру підприємства, його швидко організаційну перебудову.

Характерною особливістю малого бізнесу в Україні, у порівнянні з економічно розвинутими країнами, є те, що він в більшості випадків орієнтований на регіональні економічні інтереси.

Якщо проаналізувати зайнятість сільського населення за його типами, то ми побачимо, що підприємці і самозайняті особи займають досить незначну частину без суттєвої різниці за регіонами. Разом з цим найбільшу частину зайнятих складає найманий персонал.

Дослідження підприємництва на селі в країнах з розвинутою економікою свідчать, що державні послуги, які надаються на місцях, та неформальні мережі довкола сільських підприємців ось, що має першочергове значення для успішного підприємництва на селі.

Важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування в розвитку потенціалів територій, формуванні сприятливого середовища для розвитку бізнесу і місцевих ініціатив. Місцеве самоврядування може і повинно зробити все від нього залежне для розвитку бізнесу на підвідомчих територіях. У першу чергу воно повинне організувати управління земельними ресурсами. Звичайно, в повному розумінні управляти ними місцеве самоврядування може лише у випадку, якщо ці об'єкти є їх власністю. Таких об'єктів, як відомо, в кожній адміністрації не так вже багато. Власниками більшості земель є приватні особи або організації, до статутних фондів яких внесено земельні паї приватних осіб — власників цих організацій. Проте облік руху власності на землю є винятково прерогативою місцевих властей. Вони повинні забезпечити належну діяльність організацій, відповідальних за це, а відповідно до чинного законодавства — рішення питань первинного оформлення власності на землю і переходу прав власності за принципом «єдиного вікна», щоб зацікавлені сторони не були вимушені ходити по різних інстанціях.

Також за принципом «єдиного вікна» можна і потрібно організувати механізми реєстрації нового бізнесу, переходу прав власності на землю, включаючи злиття і розділення, ліквідацію бізнесу, отримання відповідних дозволів .

Місцева влада також може надавати деякі пільги новому бізнесу по оподаткуванню в рамках своєї компетенції (своєї податкової складової), виділяти бюджетні кошти на підтримку такого бізнесу, в якому в найбільшій мірі всі зацікавлені, через регіональні програми підтримки. Одним із значущих з боку місцевої влади є рішення питань виділення земель під ведення цього бізнесу на основі вибору для багатьох виробництв найбільш прийнятних територій з урахуванням різних чинників (екології, близькості ресурсів, робочої сили і т.ін.), забезпечення рішення всіх питань організації і контролю діяльності бізнесу так, щоб він міг успішно розвиватися.

Тому важливо не тільки те, хто за бізнес клопочеться, а те, наскільки ефективний і необхідний конкретній території бізнес. Було би дуже добре, коли місцева влада у цьому випадку виступала ще і в ролі консультантів, які пропрацювали все досконально з претендентами матеріальної підтримки і разом з ними здатні переконати тих, хто ухвалює рішення про виділення фінансових коштів.

Отже рекомендації **органам місцевої влади для** формуванню сприятливого середовища для розвитку малого бізнесу на селі

- Сприяти створенню на території сільських рад обслуговуючої кооперації;
- Сприяти створенню ринків збуту сільськогосподарської продукції та її переробки;
- Заохочувати розвиток малого бізнесу на селі наданням пільг по сплаті місцевих податків, особливо виробникам;
- Контролювати дотримання виробниками вимог екологічної безпеки на території сільської ради;
- Налагоджувати партнерство між сільгоспвиробниками, приватними підприємцями, фермерами та сільською громадою;
- Фінансувати сільські території за рахунок бюджетів усіх рівнів, інвестицій, пошук міжнародних грантів; готувати програми розвитку бізнесу на селі.
- Сприяти створенню дорадчих служб, де виробник може отримати інформацію, яка є важливою для успішного ведення малого бізнесу;
- Бути максимально прозорими і відкритими в свої діях.

## 7.7. Навіщо територіальній громаді потрібен брендінг?

Основна мета брендінгу – забезпечити інформаційну присутність бренду в найрізноманітніших джерелах, впізнаваності його назви в масовій свідомості через образи локальних ексклюзивних відмінностей, іміджеві характеристики і репутацію, що забезпечують території можливість стати силою впливу, транслювати самостійні рішення та збільшувати власні ресурси.

Поняття «територіальний брендінг» включає поняття брендів країн, регіонів та брендів міст.

Бренд країни – сукупність характеристик (назва, термін, знак, символ, малюнок, слоган тощо), які об'єднують уявлення самої країни про себе, містять ексклюзивні та позитивні характеристики країни та виділяють її серед інших держав світу.

Для прикладу розглянемо одну із складових бренду України, а саме її символіку: тризуб, прапор(рис.1), калина, вишиванки, орнаменти, козаки, природа нашої країни: символ гостинності та відкритості, майдан, гімн України.



Рис. 1 – Герб та прапор України

Щодо власне брендінгу регіону, то аби країна стала лідером у світі, кожний її регіон повинен прагнути до того, щоб бути унікальним, причому визнання успішності навіть найменшого міста залежить від визнання успіхів регіону та країни в цілому, і навпаки.

Бренд регіону – комплексний образ, системне сприйняття і осмислення регіону різними зацікавленими групами громадськості, що стає важливим елементом когнітивного механізму сприйняття рішень та механізмом регулювання внутрішніх процесів, які мають місце в рамках регіональної спільності. Брендінг регіону невіддільний від процесів підвищення його конкурентоспроможності, тому що бренд за своєю природою є демонстрацією конкурентних переваг і, відповідно, більшої вартості. Крім того, бренд регіону є важливим елементом забезпечення соціальної стабільності. Це досягається завдяки тому, що бренд підвищує рівень

самооцінки місцевих жителів, роблячи їх проживання більш комфортним і менш конфліктним.

На прикладі розглянемо одну із складових брендінгу Чернігівської області, а саме його символіку: герб та прапор на рис.2.

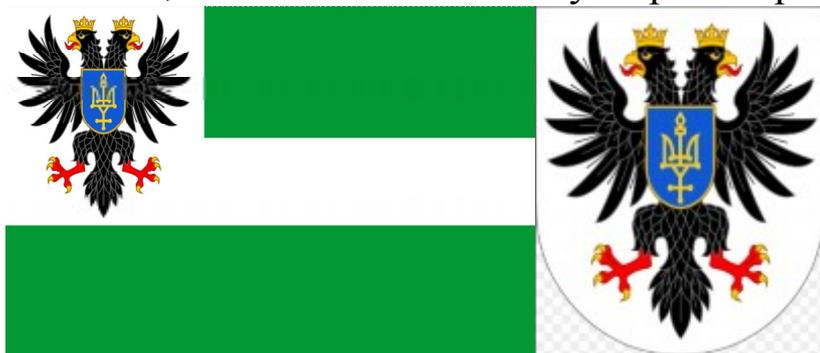


Рис. 2 – Герб та прапор Чернігівської області

«премія» у вигляді соціальної стабільності, припливу інвестицій, збільшення туристичних потоків тощо. Це гарантоване майбутнє міста та його соціуму. Загалом у світі налічується понад 36 типів міських брендів.

Розглянемо, як приклад, одну із складових брендінгу м.Чернігова, а саме його символіку: герб та прапор на рис.3.



Рис.3 – Герб та прапор м. Чернігова

брендінгу: підвищення інвестиційної привабливості території; створення та забезпечення соціальної безпеки; підвищення конкурентноздатності; економічний розвиток території; зростання популярності та престижу; туристична привабливість; збільшення зайнятості населення, підвищення якості життя; залучення нових споживачів товарів та послуг; створення корпоративної культури території.

*Матеріал надав: департамент економічного розвитку Чернігівської обласної державної адміністрації*

## 7.8. Що таке місцеві ініціативи?

*В Україні місцева ініціатива – це:*

- можливість мешканців територіальної громади (від села до міста) самим ініціювати розгляд у радах будь-якого питання, що належить до їх повноважень (відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування»);
- одне із законних прав громадян на участь в управлінні місцевими справами.

*Ключові умови її реалізації:*

- добровільна участь (волонтерство) місцевих мешканців у прийнятний для них спосіб;
- співпраця місцевих мешканців із місцевою владою (головою, депутатами).

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається нею ж. Він може бути передбачений у статуті територіальної громади або ж у вигляді Положення про місцеву ініціативу.

Але варто пам'ятати – ініціатива йде знизу, від групи людей, що сформувалася за інтересом – наприклад, товариства рибалок (зареєстрованого чи ні – неважливо), спілки садівників, союзу бджолярів, шкільного гуртка біологів, кола шанувальників сала, борщу, вареників, об'єднання збирачів ягід, грибів та трав, товариство спільної обробки землі, ініціативної групи з організації ярмарку або ж фестивалю здорової їжі, взаємопомочі із випасу худоби, клубу любителів організації зеленого туризму, прибічників наливки, захисників довкілля...

Можливі напрямки: господарство, транспорт, освіта, дозвілля та відпочинок, історія та краєзнавство, культура, спорт, охорона здоров'я, охорона тварин, молодіжні питання, громадські організації...

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому

#### Ст. 9. Місцеві ініціативи

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. 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» .

3. 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.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

порядку, розглядається обов'язково. Але, в принципі, такі ініціативи можуть розвиватися на:

формальному рівні – і відбуваються за процедурою, визначеною законодавством;

неформальному рівні – тоді головне – звичаї, традиції, норми поведінки, а законодавства треба дотримуватися в цілому.

На практиці обидва випадки часто поєднуються.

Головне питання – чи спітніли мешканці територіальної громади разом, на волонтерських засадах, працюючи на користь свого села, селища чи міста?

*Для успіху автори місцевої ініціативи формулюють ідею і відповідають на три запитання:*

- ХТО (формується група зацікавлених земляків, що розподіляє між собою роботу);
- ЩО (конкретизуються завдання, які треба розв'язати для досягнення мети, та визначаються доступні ресурси, які треба залучити – людські, майнові, фінансові, інші);
- КОЛИ (складається графік реалізації місцевої ініціативи – для самоконтролю).

Під час реалізації ініціативи у вас можуть вининути проблемні питання – їх не варто боятися. В такому разі внесіть зміни через нові обставини.

Кооперативи та інші спілки за інтересами – це також місцеві ініціативи, що формалізовані як юридичні особи.

*Матеріал надав: Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій*

## **8. ЗАСТОСУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **8.1. Засади електронного врядування (E-Government)**

Електронне урядування — спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій. Головною складовою електронного урядування є

електронний уряд — єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання. Він не є доповненням або аналогом традиційного уряду, а лише визначає новий спосіб взаємодії на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) з метою підвищення ефективності надання державних послуг.

### **Етапи розвитку електронного урядування**

На **першому етапі** створюються веб-ресурси різних міністерств і відомств, що містять інформацію про їхню місію і напрямки діяльності. Сайти державних органів, як правило, не підтримуються централізовано і не об'єднуються в єдиний портал.

На **другому етапі** з'являються перші елементи інтерактивності (наприклад, відправлення питань і одержання відповідей громадян за допомогою електронної пошти). Постійно публікуються новини про діяльність державних органів влади.

**Третій етап** характеризує поява повноцінної інтерактивності – можливості здійснювати операції (сервіси) в режимі онлайн (наприклад, сплатити штраф, замовити паспорт, продовжити дію деяких ліцензій і патентів тощо). Така конкретизація роботи електронного управління, що полягає вже не стільки в інформуванні, скільки в обслуговуванні, припускає створення спеціальних сайтів для підтримки цих сервісів не тільки для центральних, але і для міських і навіть районних органів влади.

**Четвертий етап** – створення об'єднаних порталів різних відомств і служб, через які можна здійснювати будь-які види трансакцій, для яких раніше було потрібно звертатися безпосередньо в державний орган. Через регіональні портали стає можливою реєстрація підприємств, оформлення фінансових документів, легалізація іноземних документів тощо. З'являються регіональні портали, що поєднують у собі як увесь спектр державних послуг, так і послуги недержавного сектору – підключаються системи електронної комерції, інтернет-банкінгу.

На **п'ятому етапі** відбувається створення електронної системи державного управління на основі єдиних стандартів, а також урядового порталу як єдиної точки доступу до всіх послуг – і для громадян, і для бізнесу. Більшість фахівців вважає, що найвищим ступенем розвитку електронної демократії є запровадження електронної системи волевиявлення (електронного голосування).

Ці етапи розвитку електронного урядування є характерними для всіх країн, де воно розвивається.

Електронне врядування має реалізовуватись на рівні держави. На рівні територіальної громади найбільш необхідне створення повноцінного представлення місцевої ради у мережі Інтернет (веб-сайт).

*Матеріал надав: Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій*

## 8.2. Основи електронного документообігу

Інформаційна політика держави повинна спрямовуватися на максимально можливе переорієнтування документообігу органів влади з паперової форми в електронну. Упровадження електронного урядування в Україні визначено пріоритетним напрямом державної політики у сфері інформатизації. Так, у рамках реалізації Програми економічних реформ передбачено створення системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ).

За допомогою СЕДО відбувається обмін зовнішньою кореспонденцією, здійснюється контроль над виконанням доручень, організовані процеси узгодження проектів документів. Система є «економною» та зручною в експлуатації завдяки тому, що вона побудована на основі хмарних технологій, отже доступ до неї здійснюється лише за допомогою Інтернету та єдиного формату обміну електронними документами. Юридична значимість документообігу забезпечується електронним цифровим підписом.

Електронний документообіг – це високотехнологічний і прогресивний механізм оптимізації діяльності органів влади, і запровадження цієї системи в органах влади дозволить у разі підвищити ефективність роботи. Із початком роботи за системою електронного документообігу уже не доведеться переводити величезну кількість паперу. Це дозволить не тільки скоротити час на підготовку документів, але і забезпечити значну економію ресурсів.

Упровадження електронного документообігу підвищить продуктивність праці органів влади на 20 – 25 % й здешевить вартість архівного зберігання документів на 80 %.

В перехідний період від паперового до електронного документообігу діятиме паралельний документообіг.

Що дає електронна система? У комп'ютері фіксуються всі дати: коли прийшов документ, хто і які правки до нього вніс, хто його зупинив чи відправив. В електронній картці відображається, як рухаються документи, яку резолюцію наклали керівники і коли документ відкрив виконавець. Наприклад, з впровадженням електронного документообігу в обласній державній адміністрації, час розгляду документів скоротився приблизно на 25 %.

Електронний документообіг – сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які

виконуються з застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності зпідтвердження факту одержання таких документів.

Електронний документ – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа.

***Основні можливості електронного документообігу:***

- Реєстрація вхідних та вихідних документів. У межах створення Е-документа обов'язково здійснюється створення електронної реєстраційно-контрольної картки документа (ЕРКК), прикріплення наявної електронної версії документа або створення електронного образу документа, що не редагується, шляхом сканування паперового документа разом із усіма його додатками, передача Реєстраторами засобами СЕДО Керівництву та виконавцям згідно з розподілом обов'язків створений Е-документ.

- Внесення резолюцій.

- Здійснення контролю за виконанням документів.

- Здійснення автоматичного повідомлення виконавців Е-документа, визначених накладеною резолюцією.

- Створення маршруту, за допомогою якого Е-документ потрапляє до виконавця (на виконання, на ознайомлення, на підпис, на візування).

- Фіксування руху документа в ЕРКК у вкладці “Журнал передач”.

- Створення, погодження та реєстрація внутрішніх документів установи (розпоряджень, наказів, доручень, протоколів, актів тощо).

***Існують обмеження щодо здійснення електронного документообігу:***

- заборонено створення та розміщення в ЕРКК Е-документа будь-якого електронного образу документа з обмеженим доступом;

- документи що містять персональні дані;

- якщо додатком до документа є книги, журнали, брошури тощо, то такі додатки не скануються незалежно від типу документа.

*Матеріал надала: Олена Фурсова, начальник загального відділу апарату Чернігівської обласної державної адміністрації*

***Павло Болотний***

### **8.3. Основні вимоги до розробки та наповнення сайтів**

На сьогоднішній день одним з найбільш ефективних способів донесення інформації до громадян, є оприлюднення її в мережі Інтернет. При наявності власного веб-сайту органу місцевого самоврядування, опублікування необхідної інформації значно полегшується.

Не існує постанови чи закону який би регламентував використання веб-сайту органами місцевого самоврядування. Для прикладу можна ознайомитись із Постановою Кабінету Міністрів України №3 від 4 січня 2002 року **«Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»**.

Можна виділити декілька основних правил.

1. Сайт має знаходитись в доменній зоні gov.ua. По-перше – це безкоштовно, а по-друге, в цій зоні реєструватись можуть лише державні установи. Це одразу повідомляє відвідувачу сайту, що він зайшов на сайт державної організації, оскільки в інших доменних зонах зареєструвати сайт може будь-хто, хоча за гроші.

2. Уся розміщена інформація має бути достовірна.

3. Інформація має бути розміщена своєчасно. Треба пам'ятати: в Інтернеті існує багато систем індексування вмісту сайту і можна прослідкувати коли інформація була оновлена.

4. Інформація має відповідати законодавству України – треба уважно слідкувати, що можна розмішувати в Інтернеті, а чого не можна, (наприклад ті ж самі персональні дані, які заборонені до оприлюднення).

Крім того варто враховувати деякі правила «гарного тону»:

1. Реклама. По-перше, якщо реклама є, вона не повинна займати увесь простір сторінки і заважати користувачу. По-друге, реклама – це гроші, які офіційно установа отримати навряд чи зможе, відповідно отримуємо ознаки корупційного діяння.

2. Веб-сайт має бути однаково зручним для використання і гарно відображатись на максимальній кількості пристроїв (останнім часом актуальне питання з планшетами та смартфонами).

3. Якщо на сторінці є відео або аудіо, програвання має запускати сам користувач, а не автоматично при відкритті сторінки. Виключення може бути лише для випадків, коли вже в посиланні є пояснення про те, що це відео або аудіо повідомлення, тобто користувач про це знає до відкриття сторінки.

4. Має бути пошук по сайту.

5. Якщо публікуються важливі документи, не потрібно їх публікувати зображенням, бо для пошукових систем це просто картинка. Краще документ викладати у форматі pdf, але так щоб текст з нього копіювався. Якщо Ви хочете підтвердити, що документ дійсно підписаний, тоді розмішуйте обидва варіанти і сканований і електронний.

Взагалі вимог до сайтів дуже багато, наприклад треба гарантувати захист (але це питання до розробника), паролі мають бути важкими.

У електронних додатках є приклади моніторингів сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, за цими методиками можна легко перевірити свій веб-сайт і оцінити його якість.

## 8.4. Використання сучасних медіа та соціальних мереж

Стрімкий розвиток Інтернет–технологій в сучасному світі якісно змінив психологічну реальність. Ключовим трендом сучасної комунікації стало формування і зростання ролі соціальних мереж, блогів, Youtube.

Переважно вони задають ті форми соціальної поведінки, які з часом втілюються в реальному вимірі. У зв'язку з тим, що соціальні мережі, блоги не належать до традиційних ЗМІ, їх можна визначити як “нові медіа” (НМ), які поступово витісняють традиційні інструменти впливу на громадську думку.

Нові медіа – це термін, що означає появу в кінці ХХ ст. цифрових, комп'ютерних, інформаційних, мережевих технологій і комунікацій.

Нині НМ набагато більше за традиційні ЗМІ визначають соціальний і політичний порядок денний, здатні мобілізувати громадян для розв'язання нагальних проблем або для участі в акціях і протестах, створюють приводи у новинах, безконтрольно втручаються в повсякденне життя, роблячи його максимально транспарентним. При цьому ні влада, ні суспільство не виробили дієвих механізмів контролю за таким втручанням. В результаті багато суспільних і політичних інститутів стають вкрай уразливими.

Важливою є проблема впливу НМ на мобілізацію та самоорганізацію громадян, активізацію їхньої поведінки. Дискусія щодо ролі соціальних мереж в “кольорових революціях”, дестабілізації Близького Сходу, українській кризі 2013–2014 рр., новій хвилі демократизації стала однією з найактуальніших останнім часом. Активне використання під час цих подій “Twitter”, “Facebook”, “Вконтакте” та ін. інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) стало вагомим чинником їх масовості та ефективності. Проте на сьогоднішній день Україна посідає 32 місце серед 198 країн за кількістю Інтернет–користувачів в світі. При цьому, показник проникнення Інтернету в Україні у 2013 р. становив близько 34%, проти сьогоднішніх 37,5%.

Флагманом процесу становлення соціальних мереж є “Google”. Це найбільша ІТ–корпорація, навідріз від “Facebook”, “Twitter”, “LinkedIn”, “MySpace”, “Friendster”, “Однокласники”, “Вконтакте”, “Instagram” та інших.

НМ, цілком виразно позиціонують себе як гравця на різних майданчиках, включаючи взаємодію з державою, причому необов'язково в рамках PR, GR, або для налагодження дружніх відносин.

Варто відзначити, що медіа експерти визнають, з одного боку, соціальні мережі ефективними інструментами у взаємодії з громадянами. З іншого боку, соціальні мережі поки не повністю управляють своєю аудиторією, однак вони можуть як позитивно, так і негативно впливати на ставлення до влади.

З метою наближення влади до громадян було б корисним створити аккаунти регіональних та місцевих органів влади у соціальній мережі, що спростило б комунікацію населення та інститутів влади, підвищило ефективність та оперативність реалізації громадянських ініціатив і, безумовно, сприяло б утвердженню позитивного іміджу політичної влади в Україні.

НМ поступово можуть перетворитись на політичного гравця, поведінку якого буде складно передбачати. Тому держава повинна постійно в соціальних мережах звітувати про свою діяльність, підтримувати контакт із громадянами, залучати активну частину суспільства до творення політичної, економічної і соціокультурної стратегій в державі, реалізації на практиці дієвих ініціатив та можливості оперативного розв'язання актуальних проблем, що означає функціонування політичної комунікації не тільки у віртуальному, а й у реальному вимірах.

Особливості та ефективність політичної комунікації у соціальних мережах потребують подальших досліджень, особливо в контексті пошуку механізмів підвищення відповідальності держави перед суспільством, а також шляхів зменшення маніпуляцій із суспільною свідомістю.

*Матеріал надала: Олена Пономаренко, викладач Чернігівського національного технологічного університету*

## 8.5. Корисні посилання з питань децентралізації влади

<a href="http://ua.booksee.org/s/?q&amp;t=0">http://ua.booksee.org/s/?q&amp;t=0</a>	Електронна бібліотека
<a href="http://decentralization.gov.ua/">http://decentralization.gov.ua/</a>	Децентралізація влади
<a href="https://www.facebook.com/decentralizationua?fref=nf">https://www.facebook.com/decentralizationua?fref=nf</a>	Децентралізація влади
<a href="http://despro.org.ua/">http://despro.org.ua/</a>	Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO
<a href="http://minregion.gov.ua/">http://minregion.gov.ua/</a>	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України
<a href="http://surdp.eu/">http://surdp.eu/</a>	Підтримка політики регіонального розвитку в

	Україні
<a href="http://ammu.com.ua/">http://ammu.com.ua/</a>	Асоціація малих міст України
<a href="http://www.slg-coe.org.ua/">http://www.slg-coe.org.ua/</a>	Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»
<a href="http://uaror.org.ua/">http://uaror.org.ua/</a>	Українська асоціація районних та обласних рад
<a href="http://www.vassr.org/">http://www.vassr.org/</a>	Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад
<a href="http://www.csi.org.ua">http://www.csi.org.ua</a>	Інститут громадянського суспільства
<a href="http://decentralization.unian.ua/">http://decentralization.unian.ua/</a>	УНІАН – децентралізація
<a href="http://rozvytok.in.ua/news/2267-dystantsiinyi-elektronnyi-kurs-mistsevi-byudzhetny-v-konteksti-reformy-byudzhetnoho-protsesu-v-umovakh-detsentralizatsiyi-vlady">http://rozvytok.in.ua/news/2267-dystantsiinyi-elektronnyi-kurs-mistsevi-byudzhetny-v-konteksti-reformy-byudzhetnoho-protsesu-v-umovakh-detsentralizatsiyi-vlady</a>	Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку
<a href="http://reforms.in.ua/index.php?pageid=Home">http://reforms.in.ua/index.php?pageid=Home</a>	Впроваджуємо реформи
<a href="http://www.coe.int/uk/web/kyiv">http://www.coe.int/uk/web/kyiv</a>	Рада Європи
<a href="http://regionet.org.ua/">http://regionet.org.ua/</a>	Регіонет
<a href="http://dfrr.minregion.gov.ua">http://dfrr.minregion.gov.ua</a>	Державний фонд регіонального розвитку
<a href="https://igov.org.ua">https://igov.org.ua</a> –	Портал державних послуг
<a href="https://www.youtube.com/channel/UCnF2UbR8fIOqCkuf9ema84g">https://www.youtube.com/channel/UCnF2UbR8fIOqCkuf9ema84g</a>	відео-відповіді
<a href="http://www.uiip.org.ua">http://www.uiip.org.ua</a>	Український інститут міжнародної політики
<a href="http://ipo.org.ua/">http://ipo.org.ua/</a>	Інститут політичної освіти

*Матеріал надав: Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій*

## **Автори видання**

**1. Бойко Володимир Миколайович** – директор Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, кандидат історичних наук.

**2. Болотний Павло Володимирович** – завідувач сектору інформаційно-комп'ютерного забезпечення Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, магістр електронних систем.

**3. Вдовенко Юрій Станіславович** – консультант з питань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади України, кандидат економічних наук.

**3. Легейда Олена Вікторівна** – начальник відділу контролю апарату Чернігівської обласної державної адміністрації, магістр державної служби.

**4. Мужикова Наталія Михайлівна** – начальник юридичного відділу апарату Чернігівської обласної державної адміністрації, магістр державного управління.

**5. Чабак Людмила Анатоліївна** – учений секретар Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, кандидат філософських наук.

**Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації  
влади в Україні: матеріали для самопідготовки**

*Укладачі: В.М. Бойко, П.М. Підгайний, Н.В. Коваленко*

*Ред.: Н.В. Коваленко*

*Техн. ред.: О.В. Казіміров*

Комунальний заклад «Чернігівський центр перепідготовки  
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,  
органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій  
(офіційна скорочена назва – Сіверський центр післядипломної освіти)  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
серія ДК № 4438 від 13.11.2012.

Підписано до друку 23.11.2015 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.  
Ум. друк. арк. 14,31. Обл.-вид. арк. 19,16  
Тираж 220 екз.

14000, м. Чернігів, просп. Миру, 43  
Тел. (0462) 774-312 Факс (0462) 676-052  
Електронна пошта: [chcppk@gmail.com](mailto:chcppk@gmail.com)  
Інтернет: <http://sivertraining.org.ua>