



Напрями національної політики участі громадян у місцевому сталому розвитку

Зміст

Передмова.....	3
Вступ.....	5
Цілі, методологія.....	7
Результати досліджень	7
Участь громад у місцевому розвитку.....	7
Перешкоди на шляху розвитку за участю громад в Україні.....	21
Пропозиції по покращанню законодавчого забезпечення.....	26
Механізми реалізації змін.....	35
Висновки.....	36

УДК 352.07.5
ISBN 966-96646-2-4

© Опубліковано:
Секретаріат Національного форуму муніципалітетів-партнерів
Українська асоціація місцевих та регіональних влад

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
Муніципальна програма врядування та сталого розвитку
Київ, Інженерний провулок, 4б, 01010, Україна
Тел/факс: +38 (044) 280 37 19
Веб-сторінка: <http://msdp.undp.org.ua>

Перше видання: січень 2006 р.
Редактори: Джейсінгх Сах, Микола Полонський

Подяка :

Цей документ підготовлений на основі матеріалів трьох аналітичних досліджень, проведених у 2005-2006 роках за підтримки ПРООН/МПВСР в Україні. Виражаємо подяку наступним консультантам за їхній внесок:

- Валентина Середа, Академія муніципального управління, Київ
- Тетяна Тимочко, Орхуський інформаційно - тренінговий центр, Київ
- Вікторія Росіхіна, Академія муніципального управління, Київ

Погляди, висловлені в даній публікації належать авторам і жодним чином не відображають позиції Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй/Муніципальної програми врядування та сталого розвитку.

Вміст цієї публікації можна вільно цитувати/відтворювати з належним посиленням.

АБРЕВІАТУРИ

ОСББ	Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
ОСН	Органи самоорганізації населення
ПБГ	Підприємство на основі громади
ОГ	Організація громади
ПРІК	Програма розвитку та інтеграції Криму
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЧПВР	Чорнобильська програма відродження та розвитку
МПВСР	Муніципальна програма врядування та сталого розвитку
НГО	Недержавна громадська організація
ОЖР	Організація розвитку громади
ФО	Функціонування та обслуговування
РФІР	Регіональний форум інтеграції та розвитку
ШБС	Швейцарське бюро співробітництва
ПРООН	Програма розвитку ООН
ОЖР	Організація житлового району

ПЕРЕДМОВА

Муніципальна програма врядування та сталого розвитку (МПВСР) ПРООН в Україні ставить за мету підвищення ефективності муніципального врядування згідно із основними принципами сталого розвитку. Для корегування напрямків своєї діяльності ПРООН/МПВСР використовує досвід, ідеї та рекомендації практиків, експертів, законодавців та інших провідних фахівців муніципального сталого розвитку. Для заохочення діалогу та дискусій серед громад, які впроваджують принципи сталого розвитку, Програма готує публікації з метою розповсюдження досвіду та досягнень місцевих проектів.

З часу отримання незалежності уряд України проводить політику децентралізації та залучення громадян до управління з метою підвищення ефективності врядування. У цьому контексті ряд національних та міжнародних агентств вже більше десяти років сприяють залученню громадян до врядування та зміцненню децентралізації в Україні. Три закони України - «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеве самоврядування» та «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» - зближують інтереси та бачення громадян та уряду у досягненні цілей сталого розвитку шляхом спільних зусиль. Проте, як свідчить досвід та результати дослідження науковців, досягнення у цій сфері на сьогоднішній день є досить незадовільними. У цьому дослідженні робиться спроба проаналізувати існуючі перешкоди у цьому контексті та надати рекомендації щодо їх усунення.

Результати дослідження в основному базуються на досвіді трьох проектів ПРООН в Україні. Проте їх висновки в повній мірі представляють досвід інших агентств з розвитку, які займаються підтримкою спільного врядування та підходу за участю громад в Україні.

Ми сподіваємось, що дане дослідження стане корисним для тих, хто займається підвищенням ефективності врядування, державно-приватним партнерством та сталим розвитком в Україні, а його результати викличуть зацікавленість громадськості та інтелектуальні дебати. Ми з задоволенням врахуємо зауваження та рекомендації фахівців до цього документу.

РЕЗЮМЕ

Цей аналітичний документ є консолідованою версією трьох окремих, проте тісно пов'язаних між собою досліджень, виконаних у листопаді 2005 - лютому 2006 року. У дослідженнях проводився аналіз практик місцевого розвитку за участю громад в Україні та інших країнах регіону, робилося оцінювання окремих заходів та програм, які в даний час виконуються в Україні, зокрема тих, які впроваджуються за підтримки Програми розвитку ООН, а також надавались рекомендації по покращанню рамок політики.

За власною ініціативою або за сприяння національних та міжнародних недержавних організацій жителі України організуються на рівні громад з метою розвитку заради добробуту всієї громади. Часто подібні об'єднання громад називаються організаціями житлових районів, організаціями громад, будинковими комітетами, об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків і т.п. Вищезгадані дослідження підтверджують дієвість такого методу спільного планування для сталого місцевого розвитку за участю громад, а також його важливість для таких країн, як Україна. Результати дослідження свідчать, що в рамках державно-приватного партнерства на місцевому рівні та при надійному керівництві з боку місцевих урядів місцеві громади здатні планувати, виконувати та контролювати заходи, пов'язані зі сталим розвитком, та надавати послуги на постійній основі. Проте на шляху до успіху існують законодавчі та регулятивні перешкоди, що заважають фінансуванню участі громади у місцевому розвитку. Це стосується, зокрема, Закону України «Про органи самоорганізації населення», Закону України «Про місцеве самоврядування» та Закону України «Про оподаткування доходів підприємств». Умови реєстрації, оподаткування, використання та право власності комунальної власності, положення Бюджетного кодексу щодо фінансування громад і т.д. – це ті основні сфери, які потребують змін, якщо ми прагнемо зробити місцевий розвиток сталим при активній участі місцевих громад. Ключовими рекомендаціями є:

- Необхідність чіткого визначення територіальних громад як адміністративних одиниць (сільська, міська рада) та об'єднань громадян на певній території;
- Участь громадян в процесі прийняття рішень повинна бути не тільки репрезентативною, а надалі розширюватися шляхом створення відповідних механізмів включення планів розвитку громад в плани місцевих органів влади;
- Процес реєстрації органів самоорганізації населення необхідно зробити простішим і на довгий період часу;
- Законодавчі та політичні рамки оподаткування необхідно переглянути, щоб звільнити органи самоорганізації населення від оподаткування при виконанні заходів з місцевого розвитку по наданню послуг громадам;

- Внести зміни до Бюджетного кодексу для створення можливості ефективного фінансування громад. Необхідно створити «місцеві фонди розвитку» або «блок гранти» для створення подібних фінансових можливостей.
- Необхідно надати органам самоорганізації населення право володіти, використовувати та обслуговувати комунальну власність шляхом удосконалення рамок політики;
- Положення про надходження органів самоорганізації населення необхідно переглянути для збільшення бази їх доходів та розширення автономії для забезпечення надходження ресурсів для фінансування проєктів громад.

I. Вступ

Всесвітній самміт зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002 рік) не тільки підтвердив висновки та рекомендації Всесвітнього самміту у Ріо-де-Жанейро (1992 року), але й заклав основи для практичних довготермінових кроків, необхідних для розв'язання нагальних світових проблем у сфері державно-приватного партнерства та ефективного врядування. Було зазначено, що активна роль громадян у прийнятті рішень на всіх рівнях та участь організацій громадянського суспільства є важливою для сталого розвитку¹. Уряди країн світу активно впроваджують ці рекомендації в межах своїх сфер розвитку.

Україна була одним із ініціаторів обох згаданих всесвітніх зустрічей та активним учасником обговорення питань на них. Між Ріо та Йоганнесбургом країна акумулювала значний досвід державних програм зі сталого розвитку. Основні рішення та заходи уряду відображені у Концепції сталого розвитку населених пунктів, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-ХІУ. До політичних документів, спрямованих на забезпечення сталого розвитку в Україні, належать Комплексна програма забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності, затверджена постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 21.12.2001р. № 1712, Програма профілактики ВІЛ-інфекції/ СНІДу в Україні на 2001-2003 роки, затверджена постановою КМУ від 11.07.2001 р. № 790, Державна програма зайнятості населення на 2001-2004 роки, введена в дію Законом України від 07.03.2002 р. № 3076-III, Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки, затверджена постановою КМУ від 29.07.2002 р. № 1089, Національний план дій на 2001-2005 роки щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві, затверджений постановою КМУ від 06.05.2001 р. № 479, Національна програма “Репродуктивне здоров'я 2001-2005”, затверджена Указом Президента України від 26.03.2001 р., Національна програма “Діти України”, затверджена Указом Президента України від 18.01.96 р. та від 24.01.01 № 42 тощо.

1 ПРООН/МПВСР (2004). Світовий самміт зі сталого розвитку: декларація та план виконання рішень (Українська версія). Пункти 163-170.

Після проведення Всесвітнього самміту зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі з'явився новий український план виконання рішень цієї зустрічі, який в концентрованому вигляді відображено у Комплексній Програмі реалізації рішень Самміту, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України № 634 від 26.04.2003 р. Йоганнесбурзькі рішення в соціально-економічній сфері також отримали розвиток в Посланні Президента 2004 р. і Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004-2015 рр.

Концептуальні основи виконання програм сталого розвитку

Отже, впродовж останніх років (2000-2005) в плані зміцнення соціально-економічної безпеки суспільства урядом та громадськістю України було зроблено чимало. Попри це доводиться констатувати, що на сьогоднішній день більшість соціально-економічних та екологічних проблем, на розв'язання яких спрямовані рішення Всесвітнього самміту зі сталого розвитку, залишаються в Україні невіршеними. Про це, зокрема, красномовно свідчить рівень життя населення, який, враховуючи такі показники як якість надання послуг, можливості зайнятості, система соціального захисту та рівень децентралізації, слід оцінити як нижчий від задовільного.

Зрозуміло, що довготривала невіршеність зазначених проблем не лише не узгоджується з конституційно визначеними гарантіями соціального розвитку і захисту, але й становить потенційну загрозу подальшому розвитку українського суспільства, його інтеграції до європейського та світового співтовариства. Для покращання ситуації необхідні реформи у сфері адміністративної та економічної децентралізації, фінансових ринків, системи соціальних послуг та участі громадян у процесі врядування та розвитку².

Частково існуючу ситуацію можна пояснити недостатнім фінансуванням зазначених вище Програм через дефіцит коштів в Державному та місцевих бюджетах. Проте, на наше переконання, головна причина полягає в тому, що, забезпечивши повною мірою програмні та нормативно-правові основи сталого розвитку, поза увагою держави залишилися такі важливі питання як, по-перше, створення концептуального забезпечення імплементації та виконання рішень зі сталого розвитку, по-друге, необхідність напрацювання реально діючих та науково обґрунтованих механізмів реалізації зазначених вище програмних документів, і, по-третє, застосування структур громадянської участі та використання результатів діяльності науковців в галузі вивчення соціально-економічних та екологічних аспектів сталого розвитку.

2 ПРООН, Україна (2006). Держава та громадянин: Виконання обіцянок. Звіт комісії «Блакитної стрічки» - Україна

II. Цілі

У цьому дослідженні аналізується участь громадян у сфері місцевого сталого розвитку та наводяться приклади та аргументи, які розширюють сферу участі громадян у процесі сталого місцевого розвитку шляхом внесення відповідних змін до законодавства та політики.

III. Методологія

Цей документ базується на результатах трьох досліджень³, ініційованих ПРООН/МПВСР з метою оцінки різних аспектів територіального підходу до сталого розвитку, який використовує Програма, та вироблення рекомендацій з питань політики. В процесі дослідження науковці провели огляд літератури, опитування представників місцевих/національних зацікавлених сторін, а також відвідали громади бенефіціанти з метою отримання свіжої інформації на місцях.

IV. Результати досліджень

4.1 Участь громад у місцевому розвитку

Часто трапляється, що населення бажає, щоб держава, місцеві органи влади або ще хтось вирішував їх проблеми та робив їхнє життя кращим. З іншого боку, держава та місцеві органи влади несуть відповідальність за вирішення місцевих проблем розвитку та покращання умов життя населення. Проте численні поточні проблеми такі, як нестача ресурсів, слабкі технічні можливості та пошук компромісу між вирішенням поточних проблем та баченням майбутніх перспектив розвитку нейтралізує здатність місцевих органів влади повністю задовольнити місцеві потреби. Навіть якщо вони здатні вирішити ці проблеми частково, питання сталості залишається, оскільки громадяни часто бажають мати субсидовані послуги. Невиконані вимоги призводять до розчарування, що спричиняє напругу у відносинах між громадянами та владою.

Світовий досвід свідчить, що уповноваження місцевих громад⁴ для вирішення частини цих завдань у значній мірі сприяє їх усуненню. Що необхідно - це підтримати бажання та використати потенціал людей допомогти собі.

3 Валентина Середа. Академія муніципального управління, Київ. «Аналітичний звіт про місцевий, національний і регіональний досвід муніципального врядування для сталого розвитку та рекомендації по включенню його до процесу вироблення політики в Україні».

Тетяна Тимочко. Орхуський інформаційний центр, Київ. «Концепція національної політики та стратегії муніципального врядування для сталого розвитку».

Вікторія Росіхіна, Академія муніципального управління, Київ. «Законодавче та нормативне забезпечення сприятливих умов для виконання спільних ініціатив зі сталого розвитку: досвід та пропозиції по вдосконаленню».

4 Група людей, що проживає на спільній території (село/поселення в сільській місцевості; багатоповарховий будинок або вулиця/провулок у місті) і використовує спільні природні ресурси, комунальні послуги та займається проблемами розвитку.

Мистецтво залучення потенціалу людей полягає у створенні мотивації для їх самоорганізації заради певної мети, яка безпосередньо пов'язана з їхнім добробутом та громадою. Мета має бути місцевою та в значній мірі специфічною. В загальному, вона може бути пов'язана а) зі зменшенням бідності (створення робочих місць шляхом мікро-фінансування, підприємництва, економічних мікроструктур і т.д.); б) залученням вразливих маргінальних груп⁵ (жінок, молоді, інвалідів, етнічні меншини і т.д.); в) покращанням врядування; г) управлінням природними ресурсами; г) боротьбою з природними катаклізмами (потопами, ураганам, цунамі, землетрусами, засухами); д) вирішення екологічних проблем та е) вирішенням соціальних проблем, таких як ВІЛ/СНІД.

Участь громад не відбувається автоматично. Спочатку фокусна група населення має бути вмотивована та переконана в своїх можливостях допомогти собі. Коли вже таке бажання у громад виникло, тоді можна залучати їх до процесу навчання та виконання проекту, під час яких вони набувають досвіду. В процесі виконання проектів громади застосовують елементи ефективного врядування, такі як спільна участь, прозорість, справедливість, звітність, а також визначають пріоритети, мобілізують ресурси, контролюють виконання роботи та отримують насолоду від отриманих результатів. Для забезпечення стабільності отримання користі громада сама підтримує функціонування системи, а також отримує можливість пов'язати свої пріоритети з планами місцевої влади та спільно їх виконувати. Завдяки цій здатності та співпраці з місцевим урядом громади продовжують виконувати вирішення місцевих проблем на сталій основі. В результаті цього досягається виграшна ситуація для всіх учасників, кожний з яких отримує більше користі при менших затратах.

Проте, масштаб цього механізму обмежується потенціалом громади, і таким чином, не слід вважати, що громади можуть та повинні займатися всіма завданнями розвитку. Існують випадки, де місцеві органи влади залучають забагато громад, що беруть участь у місцевому розвитку і, таким чином, отримують гірший результат. Організовані громади функціонують добре, якщо вони управляються самостійно і готують власні ініціативи шляхом таких механізмів, як спільне планування, громадські слухання та публічний аудит.

4.1.1 Світовий/регіональний досвід

Як свідчить досвід демократичних країн Європи (Польщі, Словаччини, Румунії, Болгарії тощо), а також таких країн, як Швейцарія, значною мірою їхній успішний розвиток обумовлений активною співпрацею органів влади з місцевими громадами для вирішення місцевих проблем. Така співпраця є наслідком розвинутої демократичної системи місце-

⁵ Групи/ категорії людей, які відчувають себе або є маргінальними та виключеними з суспільства, що мають потенціал розв'язання конфліктів.

вого самоврядування, в котрій громада має право впливати на процес прийняття рішень місцевою владою і активно користується таким правом. У тому випадку, коли повноваження та ресурси достатньо делегуються на місцевий рівень, місцева влада має можливість використати механізм участі громад для досягнення фундаментальних цілей.

Досвід Європейських країн свідчить також, що особливу роль у врегулюванні спільних ініціатив відіграють органи самоорганізації населення (ОСН), логіка існування яких полягає у децентрації влади на місцевому рівні та передачі її місцевим органам самоврядування. Рациональність такого «зближення» полягає в припущенні, що власник завжди вважає економічний об'єкт своїм власним, і, таким чином, забезпечує ефективне та обґрунтоване відношення до фінансових та матеріальних ресурсів. Досвід свідчить, що місцеві проблеми вирішуються краще у тих районах, де існують ОСН, і співпраця між місцевою владою та громадами відіграє важливу роль в цьому процесі.

У багатьох країнах створюється фінансовий механізм, що часто називається Фонд⁶ (такий як фонд розвитку громади, аграрний фонд, фонд розвитку міської громади) для міських властей/управлінь, з якого виділяються річні/багаторічні блок гранти місцевим громадам при умові участі громади та співфінансуванні для визначених проектів, які виконуються та підтримуються громадами. Аргументом для таких блок грантів є те, що вони дійсно відповідають місцевим потребам і немає необхідності очікувати кошти галузевих бюджетів, яких може не бути в потрібний час. По-друге, ці гранти є малими і можуть управлятися на місцевому рівні за спрощеними процедурами, але в рамках існуючих норм фінансового законодавства.

4.1.2 Досвід України

Національний досвід свідчить, що коли громада не бере участі в обговоренні рішення, вона є менш налаштована визнавати та виконувати його і часто чинить супротив як активний (різними акціями протесту), так і пасивний, залишаючись у стороні від соціальних та політичних справ. Що стосується органів влади, без участі громадян вони налаштовані приймати не те рішення, яке відповідає інтересам громади, а те, яке є найпростішим, у кращому випадку, або ж в інтересах місцевої влади, у найгіршому. Для запобігання такій ситуації основою сталого розвитку регіону, міста чи поселення повинні бути цінність участі громадян у процесі прийняття рішень та дієва співпраця між місцевою владою та громадами.

⁶ Наприклад, Аграрний фонд управління громад, Уряд Ірландії, Дублін. <http://www.pobail.ie/en>; Албанський фонд розвитку - <http://www.google.com/search?q=local+development+fund>; Фонд місцевої громади управління соціального розвитку, Великобританія, http://www.dsdcni.gov.uk/local_community_fund; Фонд місцевого розвитку, Джорджія, Управління громад <http://www.dca.state.ga.us/communities/CDBG/index.asp>

Можна навести приклади в Україні, де наслідком демократичної системи місцевого самоврядування є те, що громада має право впливати на процес прийняття рішень місцевою владою і активно користується таким правом. Так, у Бердянську, Нікополі, Івано-Франківську активно застосовуються такі інструменти місцевої демократії, як громадські слухання, місцеві ініціативи, проводиться регулярний соціальний моніторинг, в цих містах вже ухвалені статути територіальних громад. Також є приклади, коли місцеві громади вирішили свої соціальні, економічні та екологічні проблеми за власною ініціативою та забезпечили необхідні послуги на постійній основі у тісній співпраці з місцевою владою. Багато національних НГО та міжнародних організацій зробили свій внесок в цей процес починаючи з 90х років. В значній мірі ці зусилля відчутно вплинули на якість самоврядування та функціонування місцевих органів влади.

4.1.3 Місцевий сталий розвиток в рамках ПРООН

Практичний досвід Програми розвитку ООН (ПРООН) в різних країнах світу підтверджує, що підхід місцевих урядів по залученню громад та населення в управління місцевим розвитком є ефективним способом вирішення соціально-економічних проблем. ПРООН в Україні випробувала цей підхід в трьох різних контекстах: контексті соціальної напруги (в Криму), екологічної катастрофи (в Чорнобильській зоні) та муніципальному врядуванні шляхом реалізації трьох проектів, а саме: Муніципальна програма врядування та сталого розвитку, яка працює в містах (Вставка 1), Програма інтеграції та розвитку Криму, яка працює в сільській місцевості (Вставка 2) та Чорнобильська програма відродження та розвитку (Вставка 3), що працює в Чорнобильській зоні. Взагалі ці проекти працюють у 15 областях, 29 районах, з 267 сільськими радами та 14 міськими радами в Україні. Вони надали підтримку близько 146 290 жителям при їх об'єднанні в 809 організацій громад⁷ для виконання проектів громад за принципами спільного планування та сталості. Станом на вересень 2006 р. ці організації громад виконали 241 проект загальною вартістю близько 21 700 000 гривень. У всіх випадках цей метод виявився ефективним у розкритті потенціалу людей для самодопомоги. Громадяни змогли покращити умови свого проживання у трьох різних ситуаціях. Слід також відзначити, що у всіх випадках підвищилась ефективність місцевого самоврядування та покращились відносини між громадянами та місцевими органами влади (Вставка 1, 2, 3).

⁷ Об'єднання громади – це загальний термін, вживаний при підході до розвитку за участю громад. У сільській місцевості її часто називають організацією громади (ОГ), а в містах вона називається організація житлового району (ОЖР) або будинковий комітет (БК). В законодавстві ОГ, ОЖР, БК представлені як органи самоорганізації населення (ОСН) або ОСББ.

Вставка 1 - I: Міські громади покращують умови життя шляхом державно-приватного партнерства

Микола Тищенко, який проживає в місті Житомирі, тепер повністю задоволений тим, що його зусилля протягом 14 років разом з колегами нарешті принесли плоди і жителі будинку мали тепло цієї зими. Їхні часті візити до місцевої ради протягом 14 років нарешті скінчилися, як і їхні 14 річні страждання. «Спостерігати, як старі люди та діти страждають від хвороб, спричинених холодом, це жахливо» - згадує Микола Тищенко. Подібний досвід мають жителі будинку №126 по вулиці Коновальця в Івано-Франківську та 21 інших багатоквартирних будинків у Рівному, Житомирі та Новоград-Волинському. Ситуація з учителями школи №1 у місті Рівне була майже однаковою до 2004 року. Кожного року з приходом зими у них виникали неприємності, пов'язані зі зношеними вікнами школи та втратою тепла взимку. «Діти не могли сконцентруватися на навчанні по причині низької температури у класі, часто хворіли і пропускали заняття. Але зараз ці важкі дні 6 років скінчилися, - з радістю відмічає Людмила Баль, директор школи. - Тепер навчальний процес продовжується за кращих умов і в цьому році відмічений рекордний рівень відвідувань занять взимку, мінімальний рівень захворювань учнів. Учителі та учні просто щасливі!»

У Івано-Франківську директор Угорницької школи Шевчук Т.В. згадує про такий же досвід, як у випадку з Житомиром та іншими містами. Жильці будинків, шкільні вчителі і особливо міська влада задоволені, оскільки знайшлося рішення нагальним проблемам меншими коштами, ніж необхідно при їх вирішенні у звичайний спосіб. Більше того, тепер вони отримують менше скарг та більше подяк від своїх громадян, ніж раніше завдяки підтримці Муніципальної програми врядування та сталого розвитку ПРООН.

Муніципальна програма врядування та сталого розвитку (МПВСР) ПРООН

ПРООН/МПВСР працює в містах України з 2004 року. Мета – покращити спільне врядування та умови життя людей за принципами сталості. Програма використовує територіальний підхід для досягнення цієї мети. Згідно із методом розбудовується потенціал партнерів для розкриття потенціалу місцевих громад для самодопомоги та вирішення місцевих проблем згідно із принципами сталого розвитку.

Мобілізація громади

Люди, що проживають у багатопверховому будинку чи на одній вулиці, навчальні заклади, малий бізнес та НГО у містах вважаються

громадами на території муніципалітету. Шляхом соціальної мобілізації (СМ) та набутих технічних навичок вони організуються в організації житлових районів (ОЖР) або мережу. Потенціал цих ОЖР/мереж підсилюється згідно із кращими нормами ефективного врядування. ОЖР реєструються згідно українських законів як будинкові комітети за рішенням міської ради або як об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) згідно із відповідним законом. Мережі шкіл, малих підприємств та НГО формуються як громадські організації. Процес прийняття рішень ОЖР/мереж є спільним, при цьому їх представники за згодою своїх

Вставка 1.1: Нагальні проблеми для міських властей

Більшість будинків та комунальних систем в містах України введено в дію вже досить давно, і тому є застарілими. В результаті умови життя міських жителів різко погіршилися, оскільки житло потребує термінового ремонту, а комунальні послуги - система подачі води, опалення, каналізація та обробка сміття є неефективними. Потреби в дрібних ремонтах є настільки значними, що міська влада не в змозі задовольнити їх по причині неадекватного бюджету та відсутності кваліфікованого персоналу. В результаті надходять численні скарги від населення. Громадяни не завжди розуміють цих обмежень виборних посадовців, які давали обіцянки «вирішити їхні нагальні проблеми». Без сумніву, перед міською владою стоїть подвійна задача: вирішення численних дрібних проблем, які є такими важливими для виборців, та виконання важливих планів для майбутнього міста та країни. Вибір між ними - це Геркулесова задача, оскільки потрібно вивести своє місто в лідери, водночас, не втрачаючи довіри своїх виборців

членів приймають рішення, і ведуть розрахунки прозоро на постійній основі.

Участь громади у прийнятті рішень

Члени ОЖР/мереж обговорюють між собою та визначають загальні потреби та пріоритезують їх. Пріоритезовані плани узгоджуються з муніципальним планом через громадські слухання та інші механізми. Процес партисипативного (спільного) планування відкриває можливість діалогу між місцевими органами влади та громадами з житлових районів, навчальних закладів, бізнесу та НГО, і, таким чином, спрямовує спільне прийняття рішень на потреби людей.

Державно-приватне партнерство в дії

Члени ОЖР/мереж об'єднують зусилля та ресурси для реаліза-

ції своїх пріоритетів. Якщо власних сил недостатньо, вони звертаються до інших джерел за ресурсами чи технічною підтримкою і серед них ПРООН/МПВСР та муніципалітет, які надають фінансування/технічну підтримку на конкурентній основі. Така конкуренція вимагає від ОЖР та мереж вкладення своїх ресурсів, виконання проектів та самостійної підтримки проекту після завершення. Станом на листопад 2006 вже 59 ОЖР/мереж отримали підтримку у вирішенні проблем, таких як збереження енергії, дренажна системою, водопостачанням та санітарією, охороною здоров'я і т.п. Ці проекти вартістю близько 5.7 мільйонів гривень розподілені між різними партнерами наступним чином:

- | | |
|-------------------------------------|----------|
| • Громади бенефіціанти (ОЖР/мережі) | - 10.4 % |
| • Муніципалітети | - 44.2 % |
| • ПРООН/МПВСР | - 37.3 % |
| • Інші (включаючи приватний сектор) | - 8.15 % |

Проекти виконувались спільно в атмосфері прозорості та звітності. Створений в результаті проекту об'єкт власності передавався на баланс відповідного управління, а право узурфрукт залишалося за ОЖР та мережами. В окремих випадках ОЖР та мережі отримували право на власність проекту та користування нею, оскільки мали законне право на неї. Більше 50 226 людей безпосередньо отримали вигоду від цих проектів, а непрямыми бенефіціантами є близько 40 000 людей.

Державно-приватне партнерство в перспективі

Намагаючись створити сприятливе середовище для залучення державних та приватних партнерів до процесу прийняття рішень по сталому розвитку ОЖР/мережі вирости вертикально і включили місцеві уряди та їхні інституції до процесу розвитку. Всі ці учасники місцевого розвитку створили Муніципальну раду зі сталого розвитку, яка періодично проводить засідання для підведення підсумків та визначення подальших напрямків місцевого розвитку.

Уроки, можливості та виклики

Ставлення громад на місцевому рівні змінюється на користь самопомоги та партнерства з державою при вирішенні місцевих проблем. Відчуття громади набуло сили в міському контексті (Вставка 2.2). Для місцеві урядів це також вимагає менше затрат

Вставка – 1.2. Ми стали громадою

«Коли ми вперше говорили з громадою про можливість отримання підтримки від Програми для ремонту труб у підвалі та встановлення лічильників тепла в будинку, всі сміялися з нас. Люди просто не вірили. Ми збиралися декілька раз і обговорювали ініціативу міських властей та Програми, визначили наші пріоритети та форми участі у проєкті. Всі згодилися, що спочатку необхідно відремонтувати всі труби в підвалі.

Я не буду вдаватися в деталі, як ми захищали нашу ідею на громадських слуханнях х ЖЕО №3, як ми намагалися переконати представників ПРООН/МПВСР, які приїхали для ознайомлення з громадою, що ми варті підтримки і що ми вже багато зробили в нашому будинку самостійно. Після того як ми на конкурентній основі отримали фінансову підтримку. Деякі жильці будинку стали ще недовірливіше, ніж раніше. Біля будинку розпочалися постійні обговорення, одні пропонували одне, решта – інше. Були і такі, які не бажали співпраці з МПВСР, не довіряли підрядчикам, і пропонували працювати з адміністрацією. Громада розколослася, але згодом почала усвідомлювати, що їй самій прийдеється вирішувати цю проблему. Звичайно, не все є ідеальним. Ми отримали грант від ПРООН та муніципалітету і виконали свої обіцянки. І тепер ми прийшли до важливого висновку – ми стали громадою, і здатні вирішувати наші інші проблеми спільно.

Володимир Гудима, член ОЖР «Витвицького 28» м. І-Франківськ

на послуги, які потім надають-ся громадою-бенефіціантом шляхом встановлення тарифів. Це дійсно виграшна ситуація для всіх.

Значну частину ресурсів можна мобілізувати на місцевому рівні для вирішення спільних задач по розвитку.

Проте існують законодавчі та регулятивні обмеження, які перешкоджають реалізуватися потенціалу людей. Це стосується реєстрації, оподаткування, механізму фінансування громад, права на власність та користування.

Крім цього, існує суттєве розходження у розумінні поняття «громада». Автори підходу до розвитку за участю громад вважають, що люди, які проживають на спільній території і поділяють спільне життєве середовище формують громаду, яка є автономною та аполітичною. Існує

законодавство ж розглядає громаду більше з точки зору управління певною визначеною територією.

ДЖЕРЕЛО:

ПРООН/МПВСР (2006). Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування.

ПРООН/МПВСР. III-й кварталний звіт про заходи проєкту. 2006

Вставка 2 : Місцевий уряд підтримує партнерство з місцевими громадами в Криму

Посадовці сільських рад та районної адміністрації Автономної республіки Крим все менше переймаються забезпеченням товарів та послуг та розвитком своїх територій, оскільки для цього мають надійне партнерство з місцевими громадами завдяки Програмі інтеграції та розвитку Криму (ПРІК) ПРООН в Україні.

Експерименти в селищах Севастьянівці та Теністоє

Подібно до багатьох інших сіл Криму 800 жителів Севастьяновки та Теністоє серед пріоритетних проектів визначили забезпечення надійного водопостачання: питної води та іригації. Це було логічно, оскільки не було питної води, з одного боку, а з іншого, води для присадибних ділянок, як основного джерела доходу, Адже 80% активного населення безробітні. Постало питання - хто ж задовольнить потребу цих громад? Вони могли чекати допомоги ззовні, або ж спробувати самі. Жителі вибрали останнє, оскільки перший вибір означав невизначеність. Для втілення свого вибору потрібні колективні дії, оскільки ніхто в громаді самостійно не міг це зробити.

Під керівництвом представників ПРИК жителі громади організувалися у самоуправну організацію громади (ОГ) у 2002 році і підготували план розвитку громади. Подача води була першою в списку нагальних потреб. ОГ представила свій план розвитку селищній раді для включення його до місцевого та регіонального плану розвитку.

При підтримці ПРИК члени ОГ підготували технічне обґрунтування та попередню вартість проекту. Такий проект виявився простішим та дешевшим, ніж проект, підготовлений Республіканським комітетом з національностей та меншин Криму за старими радянськими стандартами та нормами. Пропозиція включала угоду про співфінансування із різних джерел, включаючи ОГ, місцеві адміністрації, донорів та приватний сектор. Вона була затверджена на Регіональному форумі інтеграції та розвитку (РФІР), який очолює регіональна державна адміністрація і куди входять донори (такі як ПРООН/ПРИК), всі селищні ради, ОГ, місцеві НГО та інші зацікавлені сторони регіону, включаючи донорів ПРООН/ПРИК.

Виконання, моніторинг та передача проекту

Після затвердження ПРООН/ПРИК та організації громад підписали контракти на виконання проектів. Для будівництва ПРООН/ПРИК вибрали спеціалізованих виконавців на відкритому тендері у присутності ОГ. Члени громади брали активну участь у будівництві системи розподілу води, будинкових розгалужень і встановленні лічильників. Проект завершився у 2003 році, громади мобілізували 22% від загальної вартості, місцеві органи влади (сільські ради та регіональні державні адміністрації) надали 30% коштів зі своїх обмежених бюджетів, включаючи не грошові внески, такі як обладнання, а решту надала ПРООН/ПРИК. Важливо, що Програма на-

дала необхідне адміністративне забезпечення для виконання всіх юридичних вимог та видачі дозволів на будівельні роботи та обслуговування системи. Під час виконання процес знаходився під постійним контролем спеціалістів ПРІК та ОГ.

До передачі завершених проектів були проведені випробування трубопроводів та резервуарів, якості води в джерелі, в резервуарі та в кранах будинків. Після успішного завершення всіх тестів, виконавець отримав повну оплату, а проекти передані у відання комунальному підприємству – комунгоспу. Цей орган несе відповідальність за обслуговування та управління постачанням води у сільській раді. Більше того, сільська рада взяла на свій баланс систему водопостачання, щоб забезпечити можливість виділення бюджетних коштів для майбутнього обслуговування та розширення системи.

Функціонування та обслуговування

Беручи до уваги можливість членів ОГ, сільська рада, як власник інфраструктури подачі води, уповноважила ОГ самостійно управляти та обслуговувати систему. Угода між сільською радою та ОГ врегулювала межі їх відповідальності, зокрема відносно оподаткування землі, встановлення тарифів, моніторингу та звітування. З часом ОГ вибрала фахівця зі своєї функціональної групи (ФГ), який зареєструвався як підприємство громади (ПГ). ОГ заключила контракт з ПГ на виконання всіх завдань по обслуговуванню системи, включаючи фінансове управління. Для забезпечення оплати клієнтами ПГ підписало контракти на подачу води індивідуальним громадянам, комерційним підприємствам та іншим установам. Для надійного контролю за витратами води на всіх будинках встановлені лічильники. Цей підхід спрацював у випадку з Теністое, де вода поступала з артезіанського колодязя. В Севастьяновці вода поступала з основної труби, яка обслуговувала інші села. Тому була підписана угода між комунгоспом та ПГ, де встановлювалась кількість та якість води, яка подається жителям, вартість за одиницю, послуги по обслуговуванню та вартість технічного обслуговування обладнання

Кожний споживач встановив лічильники води, що могло покрити витрати на: а) виробництво (споживання енергії на насоси), б) плату за воду, в) витрати за обслуговування системи, г) різні види ремонту, д) за знос обладнання системи, е) податки та оренду землі. Крім цього, це служило передумовою справедливого та регулярного розподілення вартості за воду.

Функціонування та вплив

ОГ несе повну відповідальність за надання якості послуг. Простота механізму, прозорість та громадський контроль знизили собівартість та мінімізували нераціональне використання ресурсів. Як результат, люди мають надійний доступ до води 24 години на добу, споживання води знизилося і тепер жителі платять у 5 разів менше, ніж раніше; вартість обслуговування знизилася і споживачі (члени ОГ) на 100% покривають оплату за воду.

У 2005 році відбулися певні зміни в громаді. Значно виросло агропромисловість і, відповідно, прибутки від продажу надлишків продуктів. Громади готують нові плани розширення і займаються підприємництвом: столярством та виготовленням бетонних блоків. Будинки, які продавались або були покинуті колись, скуповуються знову і громади «оживають». Вирішуючи разом нагальні потреби, у членів громади появилось відчуття дружби, взаємоповаги та співпраці. І всі ці здобутки стали можливими завдяки тому, що громади мали декілька активних людей.

Реплікація досвіду

Успіх Севастьяновки та Теністоє зацікавив інші громади, місцевий уряд та приватний сектор у регіоні. Виник значний попит на подібні системи серед інших громад. ПРООН/ПРІК відреагував на цей попит в межах своїх можливостей. 16 подібних проектів заплановано в 14 сільських районах Криму і, таким чином, понад 76 000 жителів отримають доступ до води завдяки цим проектам.

Подібний досвід залучення громад до планування та процесу прийняття рішень поширюється також на інші сектори, такі як система надання медичних послуг громадою практикується в 32 селах, батьки, учителі та діти 40 шкіл колективно відремонтували шкільні приміщення, подачу води та каналізацію, малий бізнес у 8 містах об'єднався для покращання регулятивного середовища. Сільські ради та районні державні адміністрації отримують менше скарг при наданні послуг, оскільки громади у партнерстві з ними розподіляють відповідальність.

ПРООН/ПРІК працює в 12 районах Криму, 492 самоврядні ОГ створено у 128 сільських радах. Ці ОГ підготували власні плани розвитку, створили фонди громад та втілили декілька ініціатив громад по вирішенню спільних проблем.

Основні уроки

Найбільш важливим уроком цих пілотних ініціатив є те, що значуще залучення громад шляхом соціальної мобілізації може

привести до позитивних змін у ставленні людей до самопомоги. Існує значний потенціал у підтримці державно-приватного партнерства для ефективного місцевого розвитку за участю громад до надання послуг.

Проте існуюче регулятивне та законодавче середовище не є сприятливим для ефективної підтримки цього підходу, судячи зі складних механізмів участі громад в цьому експерименті. Цей аспект необхідно виправити, якщо потрібно використати потенціал громади в більш широкому масштабі.

ДЖЕРЕЛО:

ПРООН/МПВСР (2006). Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування.

ПРООН/МПВСР (2005) . Річний звіт про заходи проекту ПРИК.

ШБС (2004) . Мир та стабільність шляхом впровадження сталого соціально-економічного розвитку: уроки підходу до розвитку за участю громад в проектах водозабезпечення для різно-етнічних громад Криму.

Вставка 3: Громади допомагають собі відновитися після Чорнобильської аварії

Через 20 років після чорнобильської аварії люди, які проживають в ураженій зоні, все ще страждають від її наслідків в Україні. На додаток до проблем зі здоров'ям, існують економічні, пов'язані з безробіттям та бідністю, як результат закриття місцевих підприємств та недостатніх інвестицій у приватний сектор. Більшість громад охопив синдром пасивності та безпорадності. Проте існують такі громади, як у Замглаї, які, керуючись оптимізмом, мобілізували молодь при підтримці Чорнобильської програми відродження та розвитку (ЧПВР) ПРООН в Україні.

Молодь відроджує та розвиває Замглай

Село Замглай розташоване в 70 км від Чорнобильської станції. Це одне з найбільш постраждалих сіл після аварії. В 2003 році там проживало 1985 жителів, 400 з них молодь. З часом вплив радіації в цій місцевості зменшився, але населення не могло повернутися до активного та значимого образу життя, як раніше. Державні дотації підтримували існування, але безробіття та пасивність стали причиною алкоголізму та наркоманії серед молоді. У цій ситуації за

підтримки ЧПВР молодь мобілізувала громаду, знайшла мотивацію і визначила перспективу розвитку для молодих людей.

Організаційний розвиток та планування

У травні 2003 року молодь села Замглай створила ОГ «ТЕМП». Цей акронім означає талановите, ерудоване, молоде покоління. Для початку ТЕМП самостійно здійснив декілька ініціатив, такі як обладнання кладовища, прибирання вулиць, ремонт парканів, ремонт системи подачі води та колодязів. Це надихнуло молодих на участь у плануванні розвитку. Вперше люди зібралися разом, щоб обговорити потреби громади. Молодіжний центр був визнаний пріоритетом, оскільки його створення дало б змогу людям частіше збиратися та забезпечувало молодь умовами для культурного, фізичного розвитку та навчання. План обговорювався з місцевими органами влади та спонсорами, які працювали у регіоні.

Здійснення мрії

ТЕМП мобілізував ресурси від сільської ради, районної адміністрації та ЧПВР, успішно побудував молодіжний центр та придбав обладнання. Всі ремонтні та місцеві будівельні роботи добровільно виконували члени ОГ. Тепер молодіжний центр надає комп'ютерні послуги, пропонує заняття з мов та фізичного виховання. Він також проводить компанії з поінформованості молоді та жителів села з питань боротьби з алкоголізмом, ВІЛ/СНІД, наркоманією та пропагує здоровий спосіб життя. І як результат, ТЕМП надає комп'ютерні послуги, уроки мови та місце для тренувань. Тепер молодь займається корисними справами, що відволікає її від шкідливих вчинків, знизилася тенденція виїзду молоді з села, а молодь з району та інших чорнобильських зон відвідують цей центр, щоб перейняти новий досвід.

Розвиток успіху

Молодь Замглаю не зупинилась на своєму першому досягненні. Вже виконано проект «Ремонт шкільної майстерні та спортивного майданчика» та планується підвищувати кваліфікацію у веденні бізнесу для економічного відновлення села шляхом використання інформаційно комунікаційних технологій (ІКТ), мікро кредитування і т.д.

Лідер ОГ молоді пані Насон з гордістю говорить: «Молодіжний

центр став центром розвитку людських ресурсів та соціально-го підприємництва не тільки у Замглаї, але і у всьому районі”.

Реплікація досвіду

Досвід молодіжного центру та ІКТ для молоді запозичили 24 села в Чорнобильській зоні і мали від цього позитивні результати. Крім цього, завдяки методу СМ створено 258 ОГ, що об'єднують 20000 чоловіків, жінок та молоді у 139 селах. Ці ОГ вирішують соціально-економічні проблеми, включаючи ремонт водопроводів та газифікацію, ремонт шкіл, бань, акушерських центрів та амбулаторій та створення молодіжних громадських центрів.

На сьогоднішній день ці ОГ виконали 160 подібних проектів загальною вартістю більше 15 мільйонів гривень. 16% вартості – це частка громад, сільські ради та районні адміністрації надали 40% вартості, ПРООН/ЧПВР виділила 31% і решту 13% - інші донори, включаючи приватний сектор. Це співфінасування у формі державно-приватного партнерства задля місцевого розвитку.

Власність, функціонування та обслуговування

Як правило, багато часу іде для реєстрації ОГ як НГО, і тому значна частина зареєстровані у своїх сільських радах. В результаті, власність створена державно-приватними проектами залишається у розпорядженні сільських рад, а право користування та відповідальність за обслуговування переходить ОГ. Це є вдалим практичним рішенням в умовах існуючого законодавства.

Інституційний розвиток

У багатьох районах ОГ сформували разом із місцевими органами влади, районними адміністраціями та молодіжними центрами «районні форуми». Такий форум допомагає включати плани громад до сільських та районних планів місцевого розвитку і таким чином залучає людей до процесу планування. Це також сприяє процесу змін місцевої політики. Передбачається, що цей форум зареєструється як громадська організація з відповідною автономією.

ДЖЕРЕЛО:

ПРООН/МПВРСР (2006). Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування

4.2 Перешкоди на шляху місцевого розвитку за участю громад в Україні

Попередні докази дають достатньо підстав для того, щоб стверджувати, що важливість місцевого розвитку за участю громад не можна і не слід ігнорувати. Оскільки цей метод створює вигравшну ситуацію для всіх учасників, Україні слід прийняти цей метод для широкого застосування. Проте цей метод має отримати широке визнання на національному рівні, оскільки існують певні перешкоди відносно джерел доходу місцевих рад та у законодавчому полі.

4.2.1 Джерела доходів: обмеження місцевого самоврядування

Цілком очевидно з попередніх аналізів ситуації (Вставки 1, 2, 3), що місцеві громади разом з місцевими радами могли б ефективно формувати бачення місцевого сталого розвитку та досягати його. Проте більшість місцевих рад не має постійних джерел доходів та автономії у використанні наявних ресурсів для підтримки ініціатив громад. Наприклад, Бюджетний кодекс України визначає джерела доходів місцевих органів влади та їх повноваження. Існуюча практика свідчить, що тільки 2 % українських міст вважають достатнім бюджетне фінансування, 39% вважають його недостатнім, проте задовільним при об'єктивних обставинах, і 59% міст вважають його недостатнім та незадовільним. Ситуація з сільськими радами ще гірша, оскільки у них немає ресурсів для місцевого розвитку. Зважаючи на такі реалії, місцеві уряди у багатьох регіонах відшукують можливості більш ефективного використання своїх повноважень при менших затратах та надання якісних послуг, використовуючи галузеве партнерство з громадами, приватним сектором та міжнародними агенціями. Іншими словами, успішний соціально-економічний розвиток в кожній громаді вимагає спільного визначення цілей для досягнення у співпраці з місцевими органами самоврядування, бізнесом, громадянським суспільством та членами громади.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України). Первинним суб'єктом місцевого самоврядування виступає законодавство визнає територіальну громаду⁸ (ст. 140 Конституції України, ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") і гарантує їй "право та реальну здатність самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення". Проте дієздатність місцевого самоврядування визначається не декларативними положеннями, а в першу чергу наявними матеріальними та фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада, та які в сукупності станов-

⁸ Означає місцеві (сільські чи міські) ради в практичному значенні і в значній мірі відрізняється від терміну «місцева громада», який використовується у цьому дослідженні.

лять матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування. На жаль, на сьогоднішній день державна політика, пов'язана з формуванням ресурсної бази місцевого самоврядування, не відповідає сучасним вимогам та європейським стандартам. На сьогодні територіальні громади істотно обмежені самостійно, на свій розсуд та в інтересах своїх членів формувати та розпоряджатися місцевими бюджетами і майном⁹. Необхідно вжити заходів для забезпечення фінансової децентралізації та передачі повноважень з метою: а) зміцнення законодавчої бази місцевого самоврядування, б) забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми ресурсами для надання якісних послуг населенню, що гарантується Конституцією, в) забезпечення належного фінансування місцевих проектів, підготовлених за участю громад при спільному плануванні низу-вгору¹⁰.

4.2.2 Аналіз законодавчого середовища

У дійсності жителі, які проживають на певній території (селі, багатопверховому будинку, вулиці) утворюють громаду, оскільки вони використовують однакові ресурси, отримують однакові послуги, мають однакові проблеми та бажання спільними зусиллями їх вирішити. Ці громади (що називаються місцевими громадами¹¹) є автономними по своїй природі і, по мірі необхідності, виконують багато завдань самостійно або за підтримки місцевих органів влади. Формально органи самоорганізації населення (ОСН) представляють такі місцеві громади, які відповідно до закону називаються «будинкові, вуличні або квартальні комітети» в містах або територіальні громади в селах.

Поряд з ОСН існують й інші форми самоорганізації населення, серед яких, в контексті реалізації спільних ініціатив з місцевого розвитку, заслуговують на увагу об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Одразу слід зауважити, що такі поняття як «будинковий комітет» (ОСН) та «об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ)» не є тотожними, адже вони мають різний правовий статус, а тому їх не слід плутати. Хоча в розвинутих країнах Заходу ці терміни і є ідентичними, проте в Україні ОСН є представницьким органом, а ОСББ – неприбутковою господарською організацією, формою об'єднання

9 Про необхідність чіткого розмежування у визначенні поняття «громада» як адміністративно - територіальної одиниці (місто, район) та «громада» як жителі, які мають «спільні інтереси, які визначаються місцем їх постійного проживання в межах міста, району» наголошувалася у звіті експерта Європейської комісії Ж.Марку під час семінару «Законодавче та інституційне забезпечення місцевого розвитку в Україні» 28-30 червня 2006 року у Києві, Україна.

10 Рекомендації Всеукраїнської конференції «Міське самоврядування в контексті конституційних та демократичних реформ в Україні», організованої ПРООН/МПВСР та УАМРВ у квітні 2005 року.

11 При вживанні виразу «територіальна громада» часто не вистачає чіткої визначеності. Він часто вживається для означення місцевої ради, а також не адміністративної (чи як її визначають соціальні науки «природна громада») об'єднання громадян, яке проживає на певній території. Одна чи декілька таких природних громад становлять раду, яке є адміністративною одиницею.

власників житлових та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку, яка створюється для спільного утримання і управління комплексом нерухомого майна, володіння, користування та, у встановлених законодавством межах, розпорядження спільним неподільним майном. ОСББ стають юридичними особами з дня їх державної реєстрації. Вони мають рахунки в установах банків, печатки з власним найменуванням та інші реквізити.

Організації громад, які створені при підтримці програм ПРООН, дотримуються партисипативної (спільної) форми врядування, коли всі головні рішення приймаються всіма членами організації, а врядування ОСН чи ОСББ є в більшій мірі репрезентативним, оскільки більшість рішень приймаються виконавчим комітетом. Досвід показує, що в останньому випадку більша частина населення залишається не проінформованою про діяльність ОСН чи ОСББ і залишається пасивною, в той час коли в першому випадку ситуація протилежна.

ОСН є специфічним видом громадської організації, яка включає декілька людей, вибраних місцевими жителями для представлення інтересів жителів. Жителі не є зареєстрованими членами ОСН, і тому вони їй не підзвітні. Крім того, жителі або засновники повинні робити свої (фінансові) внески в статутний фонд ОСН. Така ситуація значно послаблює ефективність ОСН при підтримці спільного врядування та концепції сталого розвитку. Тому необхідно, щоб громадяни стали членами ОСН з правом активної участі у врядуванні та фінансових справах.

ОСББ, що функціонує як НГО, не має тих обмежень, що ОСН чи будинковий комітет. Тому це дослідження фокусується на законодавчих/політичних рамках діяльності тільки ОСН.

Проблеми законодавчого забезпечення ОСН

Аналіз стану виконання положень чинного Закону України “Про органи самоорганізації населення”, а також інших нормативно-правових актів, прийнятих на виконання цього Закону, дає підстави вважати, що законодавча регламентація питань організації та функціонування ОСН є недосконалою, що суттєво обмежує членів територіальної громади у реалізації своїх прав, не дозволяє ефективно використовувати місцеві ресурси для прискорення економічного та соціального розвитку територій, підвищення послуг, які надаються населенню на місцевому рівні. Серед основних проблем, які виникають при застосуванні Закону України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. № 2625-III, слід зазначити такі, як реєстрація ОСН та надання йому статусу

юридичної особи, делегування повноважень та фінансове забезпечення ОСН, відкриття та обслуговування банківських рахунків ОСН, їх оподаткування та звітність. Незважаючи на ці законодавчі проблеми, ОСН продовжують утворюватися і намагаються реально впливати на місцевому рівні.

По-перше, передбачена законом процедура створення ОСН видається занадто складною. В контексті розглядуваного питання пропонуємо звернути увагу на саму логіку створення ОСН. Рішення щодо ініціювання створення ОСН приймається на загальних зборах за місцем проживання громадян, після цього рада “дає добро”, потім проводяться ще одні загальні збори, на яких приймається положення. Це положення слід легалізувати шляхом реєстрації у виконкомі, а потім – провести загальні збори, де обрати персональний склад ОСН. Таким чином, йдеться про надзвичайно складну процедуру, оскільки, якщо дотримуватися букви закону, треба три рази (!) проводити збори. При цьому процедура проведення зборів жителів за місцем проживання чітко не визначена ні в даному законі, ні в інших актах чинного законодавства України, а Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., значною мірою суперечить законам України про місцеве самоврядування та ОСН.

Одним із найважливіших питань у сфері створення та діяльності ОСН є проблема реєстрації та надання ОСН статусу юридичної особи. Безперечно, такий статус надає переваги членам територіальної громади, які в цьому випадку виступають як юридично оформлений колектив, а тому можуть захищати саме свої спільні права та інтереси. Статус юридичної особи надає можливість таким органам реалізувати делеговані відповідною радою повноваження, здійснювати угоди, бути позивачем та відповідачем у суді. Крім того, при делегуванні місцевими радами відповідним ОСН певних повноважень статус юридичної особи таких органів є обов’язковим, оскільки тільки у цьому випадку можна передати відповідні фінансові та матеріальні ресурси (власний баланс та рахунок у банку).

В деяких містах, в тому числі і в містах-партнерах Програми (МПСР), де пішли по шляху утворення ОСН як юридичної особи, відразу зіткнулися з проблемою податкового статусу цих органів. Як показує існуюча муніципальна практика, поряд з ОСН в містах вже діють об’єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), які мають статус неприбуткової організації Питання реєстрації ОСН як юридичної особи є

не таким простим, як може здатися на перший погляд. Відповідно до ст. 13 Закону України “Про органи самоорганізації населення” реєстрація здійснюється виконкомом відповідної ради. Перелік документів, необхідних для реєстрації, є досить нечисленним і сама процедура реєстрації виглядає нескладною. Найскладнішим тут є подальша реєстрація ОСН в інших органах державної влади, адже будь-яка юридична особа в Україні має пройти усі реєстраційні етапи від управління статистики до різноманітних фондів соціального страхування. Найбільш важливим наслідком такої реєстрації є отримання юридичною особою довідки про облік платника податку у податковій інспекції, яка є необхідною для відкриття рахунку ОСН в банку.

І саме тут починається проблема не зовсім зрозумілого правового статусу ОСН як платника податку. Питання оподаткування будь-яких юридичних осіб в Україні здійснюється відповідно до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” № 283/97-ВР від 22.05.1997 року. Цим Законом передбачено два режими оподаткування: загальний, де діє ставка оподаткування прибутку 25% , та спеціальний – для неприбуткових організацій, які у випадку їх відповідності ознакам, визначеним у п. 7.11 ст. 7 зазначеного Закону, не оподатковуються податком на прибуток підприємств. Але абзац “а” пп. 7.11.1 відносить до неприбуткових організацій лише “органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів”. Як бачимо, тут не йде мова про ОСН, які хоча і входять до системи місцевого самоврядування та можуть фінансуватися з місцевого бюджету, проте вони створюються не органами місцевого самоврядування, а фізичними особами (тобто мешканцями відповідної території). Тому сподіватися, що податкова віднесе ОСН до неприбуткових організацій за цим пунктом навряд чи можливо. Абзац “г” цього ж пп. 7.11.1 в принципі дає деякі шанси для реєстрації ОСН як неприбуткової організації, але знову ж таки це залежатиме від податкової. Адже цей пункт відносить до неприбуткових організацій інші юридичні особи, “діяльність яких не передбачає отримання прибутку згідно з нормами відповідних законів”. Проте в Законі про ОСН ні слова не сказано, що ОСН – неприбуткова організація.

Проблеми фінансового забезпечення та оподаткування ОСН

Окремим і досить складним питанням є питання фінансового забезпечення ОСН. Очевидним рішенням є відкриття банківського рахунку ОСН. Проте, у цьому випадку виникає необхідність ведення бух-

галтерського обліку та фінансового контролю за діяльністю ОСН, що, в свою чергу, породжує ряд практичних питань. Бухгалтерський облік та податкова звітність не є звичними ані для самих ОСН, ані для податкових органів. Як варіант, можливим є достатньо самостійне існування ОСН без відкриття власного банківського рахунку, коли орган місцевого самоврядування відкриває для ОСН субрахунки і їх обслуговує. Для зняття грошей з такого рахунку необхідною є письмова заява керівника ОСН.

У багатьох містах каменем спотикання в діяльності вже створених ОСН стає проблема їх оподаткування. На практиці це призводить до того, що у разі реєстрації ОСН як юридичної особи вона має бути зареєстрована у податковій, як звичайний платник податків і має сплачувати прибутковий податок навіть з коштів місцевого бюджету, які передаються ОСН відповідно органами місцевого самоврядування, чи з добровільних внесків фізичних і юридичних осіб (в т.ч. й МПСР/ПРООН). Така ситуація, звичайно, не є нормальною і, по-перше, не сприяє становленню ОСН як реально-діючих органів системи місцевого самоврядування, а по-друге, не дозволяє ефективно функціонувати механізму спільного фінансування. З огляду на зазначене та з метою створення нормальних умов як для діяльності ОСН, так і ефективного використання ОСН грантів, налагодження механізму спільного фінансування, і виходячи з природи цих органів саме як неприбуткових організацій пропонується внести відповідні зміни до законів України “Про органи самоорганізації населення” та “Про оподаткування прибутку підприємств” (наводяться нижче).

Підсумовуючи сказане зазначимо, що сьогодні немає достатньої ясності для того, щоб стверджувати, що ОСН як юридична особа може бути неприбутковою організацією. Хоча в статуті ОСН можна прямо передбачити усі вимоги щодо неприбутковості, проте остаточне слово тут буде за податковою.

4.3 Пропозиції по покращанню законодавчого забезпечення

4.3.1 В контексті реалізації спільних ініціатив з місцевого сталого розвитку

Запропоновані далі зміни до чинного законодавства (зокрема, Закону України “Про органи самоорганізації населення”, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Закону України “Про оподаткування

прибутку підприємств”), на нашу думку, дозволять розв’язати перераховані вище проблеми в сфері створення та діяльності ОСН. І це все при тому, що схвалення на законодавчому рівні наведених далі змін та їх впровадження на практиці не призведе до збільшення видатків чи зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, але буде мати значний соціальний ефект. Зокрема, чітке визначення статусу ОСН, як неприбуткової організації, надасть цим органам можливості для розвитку, зміцнення їхніх фінансових та організаційних можливостей. Запропоновані зміни можуть стати важливим стимулом для розвитку місцевої ініціативи і становлення ОСН як важливого інструменту сталого місцевого розвитку.

Пропозиції щодо вдосконалення організаційних питань діяльності ОСН:

1) доповнити поняття органу самоорганізації населення (ст.3 Закону України “Про органи самоорганізації населення”) таким важливим визначенням: орган самоорганізації населення є неприбутковою організацією і не має на меті одержання прибутку для його розподілу між членами органу. Це дозволить ОСН працювати в режимі пільгового оподаткування;

2) уточнити на законодавчому рівні, що делегованими повноваженнями ОСН є повноваження не відповідних рад, а повноваження виконавчих органів цих рад, якими відповідні ради можуть наділяти ОСН додатково;

3) уточнити законодавчі норми, які визначають територію діяльності будинкового комітету (ст.7 Закону України “Про органи самоорганізації населення”), зокрема, вказати, що територію діяльності будинкового комітету, окрім безпосередньо будинку, є закріплена прибудинкова територія в державному і громадському житловому фондї та фондї житлово-будівельних кооперативів;

4) законодавчо спростити процедуру створення ОСН, зокрема, передбачити можливість їх реєстрації за принципом “єдиного вікна”;

5) розширити фінансово-економічну основу діяльності ОСН зазначивши можливість набуття права власності на майно створене за кошти ОСН або передане йому на законних підставах;

6) надати ОСН право здійснювати господарську діяльність для забезпечення власних потреб безпосередньо або шляхом укладення договорів з фізичними чи юридичними особами.

7) законодавчо закріпити право органів місцевого самоврядування на врегулювання важливих для діяльності ОСН питань в статутах територіальних громад (зокрема, і питань щодо участі у проектах спільного фінансування з іншими національним та міжнародними агенціями).

Пропозиція щодо забезпечення ОСН матеріальними та фінансовими ресурсами:

1) визначити законодавчі норми щодо матеріальної основи діяльності ОСН (ст. 17 Закону України “Про органи самоорганізації населення”), зокрема, зазначити, що матеріальною основою ОСН є рухоме, нерухоме майно, земельні ділянки, що передаються йому відповідною радою у користування і необхідні для здійснення його повноважень, а також набуте на інших законних підставах;

Пропозиція по вдосконаленню системи оподаткування ОСН:

1) доповнити перелік установ та організацій, до яких може застосовуватись пп. 7.11.1 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, органами самоорганізації населення. Це уточнення є логічним, адже ОСН за законом є органом системи місцевого самоврядування, який за своїм характером не може бути прибутковою організацією. Нова редакція надасть змогу ОСН отримати неприбутковий статус у податковій інспекції і не сплачувати податок на прибуток, що є вкрай важливим для становлення ОСН та раціонального використання бюджетних коштів.

2) спростити процедуру відкриття банківського рахунку для ОСН, зокрема, передбачити можливість відкриття рахунку в банку за умови пред’явлення свідоцтва про державну реєстрацію;

3) запровадити форму спрощеної звітності для ОСН, яка має подаватися тільки місцевим радам та їх виконкомам, а у випадках спільного планування місцевих проектів також і особам, що надали кошти відповідним програмам.

Пропозиції щодо вдосконаленню правового забезпечення ОСН на місцевому рівні:

Поряд з наведеними пропозиціями слід зауважити, що на сьогоднішній день низку законодавчо не прописаних правових прогалин можна заповнити на підзаконному рівні правового регулювання ОСН. Підзаконний рівень мають складати насамперед Загальне положення про ОСН в місті і Типове положення про ОСН (будинковий, вуличний, квартальний, інший комітет). Муніципальне регулювання порядку організації і діяльності ОСН покликане насамперед удосконалити процедуру оформлення ініціативи зі створення даних органів, адаптовану до реалій великих міст. Положення мають установлювати норму представництва, порядок реєстрації ініціативи про скликання установчої конференції (до прикладу, за письмовою заявою членів територіальної громади, що постійно проживають на території району).

На нашу думку, положення мають урегулювати і низку процедурних питань скликання конференції, збалансувавши в них інтереси як самих ОСН, так і органів місцевого самоврядування, а саме визначати суб'єктів скликання конференції (як приклад, комітет, міський голова з власної ініціативи або на вимогу не менше 10 % жителів мікрорайону, міська рада), встановлювати періодичність її скликання, порядок матеріально-технічного забезпечення.

На нашу думку, в загальному положенні про ОСН мають бути чітко прописані типовий перелік повноважень, що можуть делегуватися органам самоорганізації населення в разі їх створення, норми щодо організаційно-правових режимів взаємин ОСН і органів місцевого самоврядування (підконтрольності, підзвітності і відповідальності). Крім того, необхідно окреслити основні засади взаємин ОСН і підприємств та організацій, що перебувають у комунальній власності і знаходяться на території органу самоорганізації. Отже, сучасний етап становлення місцевого самоврядування в Україні вимагає більш широкого застосування місцевої нормотворчості для унормування проблем функціонування територіальних громад, зокрема, в сфері практичного засвоєння інструментів локальної демократії (ОСН, загальні збори жителів за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо), принципу планування “знизу-вгору”, спільного фінансування проектів та місцевих ініціатив зі сталого розвитку, розроблених шляхом планування “знизу-вгору”. Також шляхом місцевої нормотворчості може закріплюватися місцева політика сталого розвитку, яка передбачатиме, зокрема, приведення місцевих стратегій сталого розвитку у відповідність до європейських норм місцевого розвитку та самоврядування. Тут мова йде як про розробку та ухвалення окремих місцевих нормативних актів, так і про їх систематизацію на місцевому рівні за допомогою статуту територіальної громади.

Поряд із цим слід зауважити, що все це потребує значного обсягу організаційної та кваліфікованої юридичної роботи і лише незначна частина українських громад спроможна забезпечити фахову розробку більш-менш повного набору необхідних нормативних документів. Адже такі локально-правові акти мають, по-перше, сучасну правову політику в сфері місцевого самоврядування, законодавчі акти (особливо закони “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”) та прогностично зреагувати на сучасні законопроектні роботи Верховної Ради України (зокрема, законопроекти “Про територіальну громаду”, проект Муніципального кодексу України); по-друге, позбигати штучного відтворення та неадекватного тлумачення положень діючого законодавства на рівні самоорганізації жителів окремих

будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів в містах та створити рамкові умови для адаптації цих положень закону на мікро територіальному рівні з тим, щоб не знижувався та не знецінювався рівень правового регулювання; по-третє, максимально обмежити кількість бланкових норм; по-четверте, забезпечити інформаційну доступність нормативних формулювань для жителів; по-п'яте, створити правові можливості для прямої дії статутних та корпоративних норм в межах існуючої нормативно-правової бази.

Корегування змін

З метою допомоги територіальним громадам та органам місцевого самоврядування вважається необхідним розробити посібник з методичними рекомендаціями по розробці локальних нормативно-правових актів з питань сталого муніципального розвитку, зокрема, положення про створення, реєстрацію та припинення діяльності ОСН, положення про діяльність ОСН, положення про місцеві ініціативи, положення про громадські слухання, положення про загальні збори громадян за місцем проживання, положення про інформування членів територіальної громади, положення про забезпечення реалізації принципу планування “знизу-вгору” тощо. Такі посібники повинні мати всі зацікавлені сторони. Крім цього, посадовці місцевих органів влади повинні пройти тренінг з розвитку та виконанню стратегій місцевого сталого розвитку за участю ОСН та ОСББ.

4.3.2 Пропозиції по вдосконаленню нормативного та законодавчого забезпечення матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування

В світлі аргументів, приведених в пункті 4.2.1, рекомендуються наступні заходи:

1. Оскільки ефективність місцевого самоврядування напряму залежить від його матеріальної основи, яку становить комунальна власність, то законодавче вирішення проблем щодо формування комунальної власності, визначення її правового режиму, складу об'єктів, обсягу повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно та земельні ресурси, створення принципово нового економічного та організаційного механізму взаємодії органів влади з усіма суб'єктами права комунальної власності продовжують залишатися головними в контексті політики сталого розвитку. З огляду на це, пропонується якнайшвидше розробити та прийняти закон України “Про комунальну власність”. Майбутній закон повинен на основі конституйних положень, положень Цивільного і Господарського кодексів

України, а також господарської практики місцевого самоврядування урегулювати питання управління цією формою публічної власності. Цим законом також має бути врегульовано правовий режим майна спільної власності територіальних громад.

2. На законодавчому рівні необхідно визначити порядок викупу та вилучення об'єктів і майна комунальної власності органами державної влади. Так, пропонуємо передбачити, що передача об'єктів комунальної власності до інших форм власності повинна здійснюватися виключно за рішенням місцевої ради і на засадах купівлі-продажу за ринковими цінами (тобто за тими, що склалися на ринку нерухомості чи землі тощо). А в разі відчуження особливо важливих для територіальної громади об'єктів комунальної власності доцільним, і навіть необхідним, вважається проведення місцевого референдуму. Причому законодавчо слід передбачити, що перелік таких об'єктів повинен бути затверджений або в статуті територіальної громади, або ж у рішенні ради.

3. На законодавчому рівні необхідно закріпити багатоканальну систему формування місцевих бюджетів, на основі якої кожен рівень бюджетної системи повинен мати власні закріплені доходи, обсяг яких має бути достатнім для забезпечення функцій і обов'язків, які покладаються на той чи інший рівень влади. При цьому слід врахувати, що бюджети органів місцевого самоврядування мають ґрунтуватися насамперед на власних джерелах доходів, оскільки збільшення частки власних доходів у місцевих бюджетах може значною мірою спричинити зростання самостійності ОСН, а також сприяти активізації їх діяльності.

Зважаючи на це, на законодавчому рівні має бути переглянуто склад "кошиків доходів місцевого самоврядування" в напрямку розширення доходних джерел, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, за рахунок плати за землю, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, плати за ліцензію та державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності на відповідній території. По-друге, власні доходи мають бути закріплені законодавчо не тільки за бюджетами сіл, селищ та міст, а також і за районними та обласними бюджетами (як відомо, ці бюджети не мають власних джерел надходжень, а формуються з коштів державного бюджету). І, по-третє, на практиці серед додаткових джерел фінансування місцевих бюджетів можуть бути збільшені надходження від місцевих податків та зборів. З огляду на це, слід кардинально переглянути існуючу концепцію застосування місцевих податків і зборів. В першу чергу, слід відмовитись від практики встановлення місцевих податків та зборів підзаконними нормативно-правовими актами (Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки та збори" 1993 р.), оскільки це суперечить ст. 92 Конституції Ук-

раїни, яка передбачає, що питання щодо податків мають встановлюватися виключно законами України. З огляду на це необхідним уявляється прийняття Закону України “Про місцеві податки та збори”. Окрім цього, положення щодо місцевих податків та зборів (зокрема, їх чіткий перелік та граничні ставки) мають бути закріплені і в майбутньому Податковому кодексі України.

4. На законодавчому рівні пропонується закріпити систему стимулювання органів місцевого самоврядування за нарощення ресурсного потенціалу місцевих бюджетів за доходними джерелами. Зокрема, в Бюджетному кодексі України пропонується передбачити, що частина приросту надходжень до загального фонду Державного бюджету України на певній території спрямовується на збільшення доходів відповідного місцевого бюджету. Також уявляється за доцільне законодавчо передбачити, що темп зростання обсягів коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, не повинен перевищувати темп збільшення доходів місцевих бюджетів.

5. Потребує подальшого вдосконалення законодавчо передбачений механізм розрахунку та надання трансфертів з бюджетів одного рівня до бюджетів іншого рівня. З огляду на це, уявляється необхідним вдосконалити формули розподілу міжбюджетних трансфертів у напрямі забезпечення мінімального рівня соціальних послуг на душу населення. З цією метою пропонується, по-перше, відмовитися від практики розрахунку так званого “фінансового нормативу бюджетної забезпеченості” (ст. 94 Бюджетного кодексу України) повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, який суттєво впливає на визначення загального обсягу видатків місцевих бюджетів. По суті, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це середні бюджетні видатки на душу населення чи споживача послуг у межах України. Але середні бюджетні видатки в межах наявних ресурсів ніяк не можуть вважатися нормативом, оскільки це суперечить ідеології Закону України “Про державні соціальні стандарти”. Тому ми вважаємо за доцільне та пропонуємо на рівні Бюджетного кодексу України визнати нормативом бюджетної забезпеченості розрахунковий показник, за допомогою якого визначається гарантований державою рівень фінансування видатків державного та місцевих бюджетів відповідно до встановлених державних соціальних стандартів цих видатків. При цьому, пропонується, щоб зазначені соціальні нормативи були розроблені за участю всіх зацікавлених сторін (в першу чергу, представників органів місцевого самоврядування).

По-друге, законодавчо має бути уточнено і зміст так званих “корируючих коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості”

(ст. 95 Бюджетного кодексу України), які на сьогоднішній день фактично встановлюються “у ручному режимі” і їх використання є продовженням практики кабінетного перерозподілу фінансових ресурсів між регіонами, а також між місцевими бюджетами і Державним бюджетом України. З огляду на це, на рівні Бюджетного кодексу України пропонується встановити, що “коригуючими коефіцієнтами” є розрахункові показники, за допомогою яких змінюються фінансові нормативи бюджетної забезпеченості. При цьому, Бюджетний кодекс України має чітко визначити, що вказані нормативи коригуються з урахуванням соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, територіальних відмінностей у вартості надання послуг саме з метою забезпечення гарантованого державою рівня фінансових видатків місцевих бюджетів відповідно до встановлених державних соціальних стандартів.

6. Пропонується переглянути систему дотацій та субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам і порядок їх надання. Зокрема, пропонуємо запровадити субвенції на розвиток депресивних регіонів, що повністю кореспондується з проектом закону про стимулювання розвитку регіонів, який вже розглянуто Верховною Радою України.

7. Зважаючи на те, що ані Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ані Бюджетний кодекс України не встановлюють виключної компетенції територіальної громади в сфері місцевих фінансів, як первинного суб’єкта місцевого самоврядування, пропонуємо визначити її в новому законі про місцеве самоврядування. Додатково компетенція територіальної громади в сфері місцевих фінансів може визначатися у статутах відповідних громад. На наше переконання, такий підхід, з одного боку, сприятиме становленню територіальної громади як основного суб’єкта місцевого самоврядування, в тому числі, і в сфері місцевих фінансів. З іншого ж боку, це дозволить підвищити усвідомлення членами територіальної громади своєї ролі в процесі формування власних фінансових ресурсів.

8. На законодавчому рівні необхідно визначити таке поняття як “грант”. Пропонуємо визначити “грант” як особливий вид цільового добровільного пожертвування, що може надаватись за договором між фізичною чи юридичною особою і неприбутковою організацією за умови виконання останньої певних робіт, надання послуг чи виробництва товарів в рамках її статутної діяльності, але не на користь особи, що надає. Необхідно встановити систему «блок грантів» , щоб місцеві уряди могли задовольняти місцеві специфічні потреби, визначені місцевими громадами.

9. Передбачити в Бюджетному кодексі України, що суми грантів, наданих для підтримки та фінансування ініціатив та програм з місцевого сталого розвитку, не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а сам факт отримання таких грантів не може слугувати підставою для відмови в наданні дотацій та субвенцій з Державного бюджету України.

10. Незважаючи на те, що до правового регулювання створення фондів розвитку громад наразі можуть застосовуватися Цивільний кодекс України та закон про благодійні організації (1997 р.), ми пропонуємо все ж таки розробити та ухвалити окремий закон, присвячений питанням організації таких фондів – “Про фонди розвитку громад”. Особливо актуальною ця пропозиція видається з огляду на те, що фонди розвитку громад, зареєстровані як НПО, звільняються від сплати податку на землю, податків на прибуток і додану вартість на суму добровільних пожертв у грошовій чи натуральній формі, а також на деякі інші передбачені законом види доходів (у т.ч. пасивні доходи, субсидії з місцевого бюджету та іноземні гранти, а також доходи від основної діяльності, зокрема, від надання благодійної допомоги).

11. Щодо пріоритетних напрямів державної та місцевої політики в сфері формування місцевих бюджетів на найближчі 3-5 років, то ними мають стати: раціоналізація витратків місцевих бюджетів, яка має бути пов’язана з реформою адміністративно-територіального устрою та формуванням самодостатніх громад, і на цій основі буде забезпечено значне підвищення ефективності витратків; чітке розмежування функцій, обов’язків та сфер відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також органів місцевого самоврядування різних рівнів з метою наближення надання послуг до їх споживачів, а також усунення дублювання функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Запровадження програмно-цільового методу здійснення бюджетних витратків з місцевих бюджетів (на основі планування “знизу-вгору”); законодавче забезпечення впровадження спільного фінансування проектів чи програм місцевого розвитку; активне залучення до фінансування місцевих програм зі сталого розвитку представників приватного сектору, небюджетних джерел, зокрема, коштів населення, впровадження системи іпотечного кредитування житлового будівництва, земельної іпотеки, медичного та пенсійного страхування.

Це дозволить докорінним чином змінити ситуацію з плануванням та впровадженням спільних ініціатив зі сталого розвитку та залучення громадян до врядування.

V. Механізм реалізації запропонованих змін: процесуальні аспекти

Згідно з Регламентом Верховної Ради України розробка проектів законів може здійснюватися за правом, визначеним законом, за дорученням Верховної Ради України, на замовлення на договірній основі, а також в ініціативному порядку. Зокрема, в ініціативному порядку законопроекти мають право розробляти громадяни і юридичні особи. Поряд із цим, чинне законодавство не наділяє цих суб'єктів правом законодавчої ініціативи (тобто правом офіційного внесення до Верховної Ради України законопроекту або законодавчої пропозиції). Вичерпний перелік осіб і органів, наділених правом законодавчої ініціативи, міститься в ст. 93 Конституції України і включає: Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України.

Вищевикладене означає, що фізичні та юридичні особи можуть в ініціативному порядку розробляти законопроекти (тобто текст майбутнього закону з усіма його атрибутами – преамбулою, статтями, параграфами тощо) або законодавчі пропозиції (тобто ідеї або концепції майбутнього закону), але вносити їх до Верховної Ради України можна лише через визначених Конституцією України суб'єктів права законодавчої ініціативи. Таким чином, запропоновані вище законодавчі зміни швидше за все можуть бути внесені на розгляд Верховної Ради України через народних депутатів України (Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Комітет з питань бюджету) та Кабінет Міністрів України (Міністерство фінансів України, Міністерство охорони навколишнього середовища України).

З цією метою громадянам чи муніципалітетам-партнерам необхідно налагодити співпрацю або безпосередньо з зазначеними суб'єктами, або ж з організаціями “третього сектора” чи інших інституцій, які опікуються питаннями місцевого самоврядування та “мають вихід” на суб'єктів законодавчої ініціативи (наприклад, з Громадською радою з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору, Українською асоціацією місцевих та регіональних влад України, Асоціацією міст України, Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України тощо).

VI Висновки

ОСН можна вважати за форму втілення місцевої демократії. Позитивний досвід місцевого розвитку за участі громад свідчить про ефективність використання моделі сталого розвитку на місцевому рівні, оскільки в результаті цього росте впевненість та покращується співпраця між місцевою владою та громадянами. Навіть там, де ОСН активно працюють і стали партнерами місцевих урядів у вирішенні місцевих проблем, їх розвитку перешкоджає відсутність сприятливого законодавчого та регулятивного середовища, необхідного для забезпечення їх організаційної, фінансової та економічної діяльності.

Законодавчі зміни необхідні також для фінансування місцевих ініціатив, які базуються на спільному плануванні. Виконання даних пропозицій створить умови як для виконання спільних ініціатив зі сталого розвитку, так і для підвищення ефективності місцевого самоврядування, що сприятиме покращанню стандартів життя населення України.

Проте для цього необхідно виконання ще однієї передумови: політична воля та політичне розуміння як на центральному, так і на місцевому рівнях важливості місцевого самоврядування, як інституту демократії та ефективного інструменту досягнення цілей сталого розвитку та утвердження його цінностей в Україні.