

Міжнародний центр перспективних досліджень

**Місцевий розвиток,  
орієнтований на громаду:  
умови та перешкоди**

Київ 2011



МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК,  
ОРІЄНТОВАНИЙ НА ГРОМАДУ



Україна

Цей документ підготовлений Міжнародним центром перспективних досліджень на замовлення Програми розвитку ООН в Україні. Його мета – оцінити наявні в Україні нормативно-правові та інституційні умови і перешкоди для застосування підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, на основі досвіду реалізації проектів Програми розвитку ООН та інших проектів міжнародної технічної допомоги в Україні. Місцевий розвиток розглядається як діяльність представників різних груп інтересів (місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємців, активістів і мешканців загалом тощо), спрямована на підвищення якості життя в цілому чи окремих її компонентів на місцевому рівні (у тому чи іншому населеному пункті, місцевості).

МЦПД висловлює особливу подяку представникам Програми розвитку ООН в Україні, зокрема проекту "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", а також міжнародної експертної та донорської спільноти за участь в обговореннях і надані поради, під час підготовки цього документу.

Керівник проекту: Максим Борода.

Автори публікації: Максим Борода, Олександр Татаревський, Ігор Шевляков.

Літературне редагування: Надія Цісик

Дизайн і верстка: ТОВ Видавництво "Оптіма"

*Це видання підготовано за фінансової підтримки Проекту "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", який фінансується Європейським Союзом, спів-фінансується та впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні.*

*Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди міжнародних донорів Проекту. Читайте більше інформації про діяльність Проекту на [www.cba.org.ua](http://www.cba.org.ua)*

# Зміст

<b>Вступ</b>	<b>5</b>
Підхід до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, та його застосування в Україні	5
Активна громада – запорука місцевого розвитку	7
Перешкоди місцевому розвитку	9
Фінансова несамостійність місцевого самоврядування	9
Недостатній рівень державного адміністративного контролю на місцевому рівні	9
Недієвість механізмів представлення інтересів громад	10
Умови для місцевого розвитку та активних громад	10
<b>Аналіз складників підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду</b>	<b>13</b>
Форми самоорганізації громади	13
Нормативно-правова база	14
Інституційні перешкоди	24
Реєстрація організації громади	24
Нормативно-правова база	24
Інституційні перешкоди	34
Співпраця громади та місцевої влади, залучення громади до планування місцевого розвитку	35
Нормативно-правова база	36
Інституційні перешкоди	39
Реалізація та фінансування проектів громади	40
Нормативно-правова база	41
Інституційні перешкоди	46
Управління майном, створеним у рамках проектів громади	47
Нормативно-правова база	47
Інституційні перешкоди	48
<b>Рекомендації щодо створення умов для місцевого розвитку, орієнтованого на громаду</b>	<b>49</b>

Додаток 1. Перелік звітів проектів міжнародної технічної допомоги у сфері місцевого розвитку	53
Додаток 2. Список опитаних експертів з питань місцевого розвитку	55
Додаток 3. Перелік основних нормативно-правових документів, які регулюють питання місцевого розвитку за участю громади	56

# Вступ

## Підхід до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, та його застосування в Україні

Підхід до місцевого розвитку передбачає активну участь людей у вирішенні питань місцевого значення та задоволенні потреб громад: спільне ви значення способів вирішення місцевих проблем і спільна діяльність із втілення ухвалених рішень. Він базується на розумінні того, що жодна особа, організація або орган влади не в змозі вирішити всі місцеві проблеми виключно власними зусиллями. Для цього потрібне партнерство активної громади, приватного сектору, органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади різних рівнів, інших національних та іноземних організацій. Визначення місцевих пріоритетів, узгодження їх з місцевою владою, планування та об'єднання зусиль для їхнього втілення допомагає громадам розбудувати і довіру між їхніми членами та всіма партнерами, і спроможність до довгострокової діяльності.

Основні завдання підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду:

- Поліпшення умов життя громад сіл, селищ і малих міст в Україні через комплексне відновлення, ефективне використання та системне управління базовими об'єктами місцевої інфраструктури і поліпшення якості та доступності послуг за рахунок громадських ініціатив самодопомоги.
- Створення довіри до процесу прийняття рішень місцевою владою, сприяння діалогу між громадянами та владою. Мобілізація громадських ресурсів, порозуміння та співпраця між громадянами, їхніми організаціями, іноземними донорами та місцевою владою мають стати підґрунтям для планування довгострокового розвитку муніципалітету.
- Поліпшення інституційної спроможності, зокрема професійних знань і навичок самоврядних організацій громади, місцевих органів влади та муніципальних установ щодо започаткування та підтримки партнерства, визначення потреб і пріоритетів громади, методів планування, управління та моніторингу в рамках місцевого самоврядування за участю громадськості.
- Сприяння розширенню впливу місцевих громад через створення механізмів гласного діалогу, надаючи можливості всім громадянам від самого початку бути рівноправними учасниками в плануванні та мобілізації ресурсів.
- Доведення ефективності та дієвості партнерства місцевої влади, громад та інших зацікавлених сторін у реалізації ініціатив місцевого розвитку, поширення цього практичного досвіду в Україні, сприяння врахуванню його під час розроблення політики та здійснення реформ у сфері місцевого розвитку і належного врядування.

Практична реалізація цього підходу передбачає виконання громадою типової послідовності дій, зокрема:

1. **Об'єднатися і створити організацію:** організація дає змогу залучати необхідні ресурси для вирішення місцевих проблем, допомагає зробити більше за менші кошти та залучити до співпраці інші організації.
2. **Обрати компетентних лідерів:** саме такі лідери, а не сторонні особи, зможуть виявити в людях бажання і здатність допомагати самим собі.
3. **Збирати кошти,** необхідні для функціонування та розвитку організації.
4. **Визначити пріоритетні місцеві проблеми,** які люди вважають за необхідне вирішити в першу чергу для поліпшення свого життя.
5. **Оцінити можливості** вирішення цих проблем, визначити їхню вартість і скласти план дій.
6. **Залучити ресурси** (з різних джерел), необхідні для виконання організацією визначених пріоритетів.
7. **Зберегти набуті результати** для поліпшення умов життя на довготривалий період.
8. **Встановлювати зв'язки та лобіювати власні інтереси** в різних органах влади та інших структурах, які займаються місцевим розвитком.

Підхід до місцевого розвитку із залученням громад найактивніше застосовує та просовує в Україні Програма розвитку ООН. Починаючи з 1995 року ПРООН організовує реалізацію комплексних, масштабних проектів у тісній співпраці з іншими міжнародними організаціями та агенціями з розвитку. Діяльність у рамках цих проектів завжди містить заходи, що забезпечують досягнення цілей підходу, а саме: розбудову партнерства на рівні населених пунктів, районів та областей; інституційне забезпечення взаємодії громад, органів влади та інших партнерів; надання часткової фінансової підтримки мікропроектів громад; розвиток потенціалу та спроможності громад, влади та інших партнерів на місцевому рівні.

ПРООН накопичила вагомий досвід під час реалізації в Україні чотирьох проектів, що використовують підхід із залученням громад:

1. **Програма розвитку та інтеграції Криму** є спільною ініціативою міжнародного донорського співтовариства: Канадської агенції з міжнародного розвитку (CIDA), урядів Данії, Греції, Нідерландів, Норвегії, Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC), Шведської агенції з міжнародного розвитку (SIDA) та Туреччини. Мета проекту – стійкий соціально-економічний розвиток Криму з урахуванням його національного та культурного різноманіття. З 1995 до 2010 року за бюджету 4,4 млн дол. США в Автономній Республіці Крим підтримано більш як 600 органів самоорганізації населення, у яких було реалізовано 419 проектів громад загальною вартістю 11,9 млн дол. США для 143 000 бенефіціарів.
2. **Чорнобильська програма відродження та розвитку** була ініційована низкою агенцій ООН і реалізовується за допомоги донорів: Трастово-

го фонду ООН за безпеку людини та уряду Японії, Канадської міжнародної агенції розвитку (CIDA), Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC). Мета проекту – підтримка зусиль уряду України щодо подолання довгострокових соціальних, економічних і екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи, створення сприятливіших умов життя та забезпечення сталого людського розвитку в регіонах, що постраждали внаслідок катастрофи. Програма діяла з 2002 до 2010 року у вибраних районах Київської, Житомирської, Чернігівської та Рівненської областей. За цей час на основі бюджету в 6,6 млн грн у цих областях підтримано 279 організацій громад у 192 селах (більш як 20 000 членів), у яких було реалізовано 190 проектів громад загальною вартістю 18,5 млн грн для близько 200 000 бенефіціарів.

3. **Муніципальна програма врядування та сталого розвитку** реалізовується ПРООН за підтримки донорів: Канадська агенція міжнародного розвитку (CIDA), Швейцарська агенція розвитку та співробітництва (SDC) та Посольство Королівства Норвегії. Мета програми – розбудова спроможності місцевих громад і муніципалітетів до спільного прийняття рішень і використання цієї спроможності для багатосторонньої співпраці та заходів, спрямованих на зміцнення місцевого соціально-економічного та екологічного врядування для сталого розвитку. Програма діяла з 2004 до 2010 року у 24 містах і 5 селищах з 12 областей України. За цей час на основі бюджету в 9 млн грн у цих містах підтримано 519 організацій громад у 29 містах (більш як 53 000 членів), у яких було реалізовано 239 проектів громад загальною вартістю 27,2 млн грн для близько 125 000 бенефіціарів.
4. **Місцевий розвиток, орієнтований на громаду**, – це всеукраїнський проект, який реалізовується в Україні на кошти Європейського Союзу та Програми розвитку ООН, спрямований на створення сприятливого середовища для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні через самоорганізацію та соціальну активізацію громад, розроблення та впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив у всіх областях України та Автономній Республіці Крим. Програма діяла з 2007 до 2010 року у 200 районах з усіх 24 областей України та АР Крим. За цей час на основі бюджету в 25 млн євро в усіх регіонах України підтримано понад 1000 організацій громад більш як у 1000 сіл, у яких було реалізовано проекти громад для близько 1 000 000 бенефіціарів.

ПРООН планує поширити та відтворити позитивні здобутки, продемонстровані попередніми проектами, у низці муніципалітетів 24 областей України та в АР Крим для того, щоб громади відчули здатність спиратися на власні сили та сповнилися відчуттям гідності.

## Активна громада – запорука місцевого розвитку

Якість життя людей у будь-якій країні визначається і загальною ситуацією в країні, і рівнем розвитку тієї конкретної місцевості, де людина проживає. Місцевий розвиток залежить від рішень і дій влади на центральному рів-

ні, але ключову роль відіграють саме основні зацікавлені сторони місцевих громад: органи місцевого самоврядування, місцевий бізнес і суспільство, тобто люди, які належать до цих місцевих громад. Досвід розвинених країн з найвищим рівнем якості життя найширших верств населення однозначно свідчить про те, що місцевий розвиток потребує активної участі та співпраці всіх трьох секторів. Активна громада, яка бере безпосередню участь і в прийнятті рішень щодо основних питань місцевого розвитку, і в реалізації суспільно важливих проектів та ініціатив, — запорука успішного розвитку на місцях, справжньої щоденної демократії, свідомого громадянського суспільства.

У більшості місцевих громад України питання місцевого значення вирішуються незадовільно, а якість і доступність публічних послуг, що надаються на місцевому рівні, викликають невдоволення споживачів. Рівень розвитку та якість життя в різних регіонах і населених пунктах дуже неоднорідний, не тільки якість, а й кількість ключових публічних послуг часто недостатні. Це поєднується із занепадом матеріальної інфраструктури, що залишилася в спадок з радянських часів, особливо об'єктів соціального призначення. Хоча наразі у малих містах і селах проживає близько 60% населення країни, у багатьох малих місцевих громадах переважають негативні демографічні тенденції. Активна частина населення мігрує в більші міста, у розвиненіші регіони та навіть інші країни. Основна причина — відсутність у людей змоги задовольнити свої потреби, недоступність або низька якість базових публічних послуг, брак достатніх і різноманітних джерел доходів, відсутність соціальної інфраструктури, а також перспектив поліпшення ситуації.

За таких умов мешканці багатьох місцевих громад України розуміють, що лише чекати поліпшення ситуації і від центральної, і від місцевої влади марно і зайняли активну позицію у вирішенні спільних питань через самоорганізацію та співпрацю з іншими секторами, зокрема місцевою владою та бізнесом. Підґрунтям для таких процесів стали історичні традиції, обмін досвідом усередині країни та з громадами й регіонами інших країн. Велику роль у підтримці та поширенні такої активізації громад зіграли проекти міжнародної технічної допомоги.

Найчастіше таке об'єднання та самоорганізація відбуваються навколо ідей щодо реабілітації або створення об'єктів місцевого значення, які відповідають потребам більшості членів громади, наприклад ремонт місцевої поліклініки чи даху на багатоквартирному будинку, встановлення металопластикових вікон у дитячому садку, будівництво водопроводу тощо. У громаді створюється організація чи ініціативна група, яка залучає більшість членів громади до визначення пріоритету, розробляє проект, збирає та залучає кошти, використовує їх на придбання потрібних для реалізації проекту товарів, послуг і робіт, займається утриманням об'єкта надалі самостійно або разом з партнерами. Частину витрат бере на себе громада, члени громади також виконують принаймні частину робіт.

Таким чином завдяки спільним діям не дуже заможні громади можуть досягти суттєвого поліпшення ситуації з наданням тих чи інших видів послуг



та якості їхнього життя загалом. У членів таких громад якісно змінюється ставлення і до власного життя та перспектив, і до інших членів громади, місцевої влади, бізнесу, міжнародних та інших партнерів. Це однозначно свідчить на користь того, що влада на всіх рівнях в Україні має сприяти цим процесам.

## Перешкоди місцевому розвитку

Незадовільна ситуація з місцевим розвитком в Україні склалася через кілька причин, ключові з яких:

### *Фінансова несаможиттєвість місцевого самоврядування*

Обов'язок забезпечити основні соціальні та адміністративні послуги прямо покладено або делеговано органам місцевого самоврядування. Нині виконувати всі ці функції здатні лише громади міст державного й обласного значення, які, згідно з Бюджетним кодексом, мають безпосередні стосунки з державним бюджетом і володіють реальними правами бюджетної самостійності. У решти самоврядних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сіл, селищ, малих міст) і власні фінансові ресурси, і ті, що передаються їм центральним урядом через область і район, недостатні для надання публічних послуг належної якості та кількості.

Лева частка бюджетів місцевого самоврядування (близько 90%)<sup>1</sup> витрачається на забезпечення повноважень у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), делегованих державою органам місцевого самоврядування. Кошти місцевих бюджетів, виділені на ці цілі, покривають лише заробітну плату працівників бюджетних установ, і то не повною мірою (70–80%). Коштів на утримання інфраструктури, закупівлю обладнання, ліків, підручників, організацію харчування школярів тощо хронічно не вистачає. Можливості формування бюджетів розвитку громад дуже обмежені: частка місцевих бюджетів, яку вони можуть витратити на власний розсуд для цілей розвитку, в середньому в країні вкрай мала (за останні роки – близько 10–11%).

### *Недостатній рівень державного адміністративного контролю на місцевому рівні*

Відсутність бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях означає, що вони дуже залежні від центральної влади у здійсненні своїх поточних функцій і в питаннях місцевого розвитку. Натомість місцеві державні адміністрації фактично не забезпечують виконання функцій централізованого адміністративного контролю над тим, як Конституція, закони та національні програми втілюються на місцях, яка ситуація з дотриманням прав людини, збереженням територіальної цілісності та національної безпеки держави.

<sup>1</sup> Джерело даних тут і далі – оцінки та розрахунки МЦПД.

## Недієвість механізмів представлення інтересів громад

Члени територіальних громад не відіграють важливої ролі в процесах місцевого розвитку; населення залучають до участі у плануванні та прийнятті рішень безсистемно та формально. З одного боку, особливості бюджетного процесу — планування та виконання бюджету “зверху вниз” — об’єктивно унеможливають урахування інтересів громади в діяльності місцевих органів влади. Особливо це стосується розвитку інфраструктури. З іншого — бракує нормативно визначених і відпрацьованих механізмів такої участі. Наявна нормативно-правова база передбачає кілька механізмів волевиявлення місцевих громад, наприклад громадські слухання, громадські ради, місцеві референдуми тощо. Проте ці механізми занадто складні для практичного застосування або необов’язкові для місцевої влади.

## Умови для місцевого розвитку та активних громад

Досвід ініціатив самоорганізованих громад в Україні та інших країнах свідчить про низку умов, необхідних для успішної діяльності, зокрема пов’язаних із регуляторним середовищем і практикою діяльності органів влади на місцевому рівні:

1. **Механізми самоорганізації громад.** Здійснення спільної діяльності членів громади здебільшого передбачає офіційне створення та реєстрацію організації громади (ОГ). Потрібно законодавчо передбачити можливість і механізми створення ОГ, які мають бути:
  - ✧ нескладними для застосування — потребувати мінімально необхідних спеціальних знань і досвіду, зокрема у юридичній і фінансовій сферах;
  - ✧ не передбачали великих витрат ресурсів на проходження всіх процедур — не більше, ніж державне мито за реєстрацію;
  - ✧ нетривалими — щоб на підготовку та проходження процедур вистачало 1–2 тижні;
  - ✧ не ставили ОГ у залежність від різних місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів, особливо що стосується вимог до документів, які потрібно підготувати та зібрати;
  - ✧ вимоги мають бути вичерпними та не припускати довільного трактування, аби мінімізувати вплив чиновників, зокрема щодо затягування часу, висування додаткових вимог чи нав’язування сторонніх послуг;
  - ✧ наявні форми ОГ повинні передбачати всі можливості, права та повноваження, необхідні для реалізації відповідних проектів та ініціатив;
  - ✧ ОГ мають бути позбавлені проблем з оподаткуванням уже з моменту створення, оскільки ініціативи місцевого розвитку априорі не мають на меті отримання прибутку;
  - ✧ процедури обліку та звітування для ОГ не повинні потребувати великих спеціальних знань і витрат часу.

2. **Механізми обговорень і прийняття рішень** і громадою загалом, і ОГ мають бути:
- ✧ нескладними – не містити процедурних вимог, що потребують великих спеціальних знань, зусиль або витрат часу;
  - ✧ ефективними, тобто щоб у результаті їх застосування рішення приймалися і не викликали сумнівів. Форми волевиявлення можуть бути різні: безпосереднє голосування на зборах, анкетування, збір підписів тощо;
  - ✧ забезпечувати не просто репрезентативність, а безпосереднє залучення переважної більшості членів громади або ОГ з урахуванням їхньої соціально-демографічної структури залежно від суті питання. Саме безпосередня участь більшості в обговоренні та ухваленні прийнятних ключових рішень забезпечить справжнє відчуття спільної власності членів громади;
  - ✧ недискримінаційними – забезпечувати рівноправну участь жінок, представників меншин, членів громад з обмеженими можливостями;
  - ✧ обговорення та прийняття рішень мають відбуватися незалежно та вільно, без будь-яких маніпуляцій або тиску органами влади чи іншими зацікавленими сторонами. Цей процес має бути повністю прозорий і зрозумілий для громади.
3. **Співпраця з органами місцевого самоврядування та місцевими органами влади різних рівнів.** Повинні бути механізми представлення ініціатив ОГ органам місцевого самоврядування та місцевим органам влади, встановлення з ними партнерства, участі громад в обговореннях і прийнятті ними рішень і на початку, і в процесі реалізації та після завершення проектів. Такі механізми мають:
- ✧ забезпечувати можливість повноцінної участі ОГ і громад у плануванні місцевого розвитку відповідних населених пунктів і регіонів та в розгляді й прийнятті рішень щодо інших важливих питань місцевого значення;
  - ✧ потреба у спеціальних знаннях, зусиллях і витратах часу на застосування таких механізмів має бути мінімальною. Такі механізми мають передбачати і формальні заходи (зустрічі, засідання), і поточну взаємодію, зокрема обмін інформацією;
  - ✧ бути інституційно сталими, незалежними від політичних і кадрових змін, щоб жодна зі сторін не могла їх ігнорувати або сприймати лише формально, а також щоб відносини сторін були повністю рівноправні.
4. **Фінансова та управлінська свобода.** Необхідно, щоб ОГ мали необмежені права та повноваження щодо:
- ✧ залучення фінансових коштів у будь-яких обсягах з будь-яких джерел: членів ОГ, інших фізичних та юридичних осіб, бізнесу, бюджетів різних рівнів, іноземних і міжнародних донорів тощо;
  - ✧ отримання коштів і ресурсів у будь-якій іншій формі, робіт і послуг на безоплатній основі;

- ✧ свободи у витрачанні залучених коштів та інших ресурсів відповідно до прийнятих рішень за умови виконання вимог щодо обліку та звітування;
- ✧ для відповідних потенційних джерел також мають бути відсутні обмеження чи неадекватні вимоги щодо надання коштів, інших ресурсів, робіт і послуг таким ОГ.

#### 5. **Управління та утримання об'єктів.** Потрібно:

- ✧ щоб ОГ мали право самостійно бути власниками об'єктів, створених чи відновлених у результаті реалізації відповідних проектів, мали всі права та повноваження з їх утримання та управління ними;
- ✧ або щоб були ефективні механізми для передачі таких об'єктів у власність, під управління чи на утримання іншим партнерам, найчастіше — органам місцевого самоврядування чи місцевої влади. Процедури та вимоги для такої передачі не повинні потребувати великих спеціальних знань, зусиль і витрат часу;
- ✧ незалежно від того, хто є власником об'єкта, ОГ потрібно мати можливість брати участь у його подальшому утриманні та обслуговуванні, зокрема через виконання тих чи інших робіт. Для цього необхідно, щоб будь-які власники таких об'єктів не мали обмежень або неадекватних вимог щодо допущення ОГ до участі в їхньому утриманні та обслуговуванні;
- ✧ якщо ОГ не є власником, їй потрібно мати повноваження та механізми для контролю за управлінням об'єктом, зокрема щодо його цільового використання.

Загальною умовою також має бути наявність механізму адміністративного оскарження неправомірних дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади. Такий механізм має бути незалежний від цих органів.

Навіть за найпростіших вимог здійснення ініціатив місцевого розвитку неодмінно передбачає наявність спеціалізованих знань і вмінь, зокрема в юридичній, фінансово-економічній, технічній, управлінській сферах тощо. І члени громад, і представники місцевого самоврядування та місцевої влади не завжди володіють такими знаннями та вміннями в потрібному обсязі. Тому бажано, щоб вони мали доступ до довідкових і навчальних матеріалів, експертів і консультантів, навчання.

Проте завдання-мінімум для влади, яка прагне підтримати такі ініціативи, але не має для цього великих матеріальних та інших ресурсів, — створити належні умови, щоб уможливити ці процеси та усунути перешкоди; нормативно-правове регулювання, практику діяльності чи бюрократичну культуру.

# Аналіз складників підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду

Практика реалізації проектів ПРООН визначає такі ключові складники місцевого розвитку, орієнтованого на громаду: самоорганізація громади, реєстрація організації громади, співпраця громади та місцевої влади, залучення громади до планування місцевого розвитку, реалізація та фінансування проектів громади, управління майном, створення у рамках проектів громади. Аналіз кожного з цих складників здійснено з погляду наявних для них перешкод у розрізі нормативно-правової бази та практики діяльності. Практичні перешкоди для складників місцевого розвитку визначено за результатами аналізу інформації з таких джерел:

- дослідження та рекомендації проектів міжнародної технічної допомоги;
- інтерв'ю з експертами у сфері місцевого розвитку;
- соціологічне дослідження КМІС<sup>2</sup>.

Перелік проаналізованих звітів, що містять результати досліджень і рекомендації проектів міжнародної технічної допомоги, наведено в Додатку 1, список опитаних експертів – у Додатку 2, перелік проаналізованих нормативно-правових документів – у Додатку 3.

## Форми самоорганізації громади

Організація громади, як форма її самоорганізації, є найважливішим елементом підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду. Завдяки організаціям громади її члени можуть спільно висловлювати свою думку та діяти, реалізуючи власний потенціал. Організація громади об'єднує її членів, які живуть на одній території, наприклад в одному селі або селищі, в одному мікрорайоні або на одній вулиці, в одному багатоквартирному будинку, і стикаються з однаковими складнощами. Такими організаціями управляє група активістів, яким довіряє більшість членів громади. Організації громад – це самоврядні структури, умовами функціонування яких є прозорість і підзвітність, а також високий рівень активності членів громад.

Упродовж 2008 – 2010 років проект Програми розвитку ООН та ЄС “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” мобілізував до активних дій з поліпшення якості свого життя понад 330 тис. домогосподарств з більш як 1000 населених пунктів, що становить близько 80% їх населення. Більшість громад, які брали участь у проекті, надали перевагу такій формі самоорганізації, як громадська організація (87% громад).

<sup>2</sup> Місцевий розвиток за участю громад, результати соціологічного дослідження “Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участю громад, реалізованого у проектах ПРООН в Україні”, Київський міжнародний інститут соціології, Київ – 2010.

## Нормативно-правова база

Відповідно до законодавства України **територіальна громада** — це 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 (стаття 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.97 № 280/97-ВР).

Територіальні громади є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, створюються на рівні села, селища, міста, районів у місті (для міст з районним поділом) (див. статтю 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.97 № 280/97-ВР).

Члени територіальної громади можуть вирішувати питання місцевого розвитку в кілька способів:

1. У рамках територіальної громади без створення додаткових організацій чи представницьких органів.

Для цього Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.97 № 280/97-ВР (далі — *Закон про місцеве самоврядування*) передбачено такі механізми, як місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Усі ці механізми можуть використовуватись **як спосіб прийняття рішень** щодо місцевого розвитку. Вони не забезпечують залучення громади до виконання таких рішень.

Докладніше питання місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив розглянуто нижче у розділі "Співпраця громади та місцевої влади, залучення громади до планування місцевого розвитку".

2. Через представницькі органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі органи.

Відповідно до статті 10 *Закону про місцеве самоврядування* "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".

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (стаття 11 *Закону про місцеве самоврядування*).

Цей спосіб, як і попередній, не передбачає безпосередньої активної участі членів громади в реалізації проектів місцевого розвитку.

3. Через створені в установленому порядку організації чи установи.

Створення організацій чи установ **доцільне**, якщо члени громади:

- ✧ мають намір об'єднатися для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних та інших спільних інтересів;
- ✧ планують здійснювати свою діяльність постійно/регулярно;
- ✧ планують встановити обов'язкові для виконання членами громади правила та процедури;
- ✧ мають намір вступати у відносини з органами влади не як окремі громадяни, а як організована спільнота.

Створення організацій для реалізації проектів місцевого розвитку **необхідне** в тих випадках, коли проекти місцевого розвитку передбачають здійснення господарської діяльності та/або участь у господарських відносинах (наприклад, володіння чи розпоряджання майном, надання послуг, укладання договорів тощо).

Такий висновок впливає зі статті 3 Господарського кодексу України, відповідно до якої під господарською діяльністю *розуміють діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.*

Поняття суб'єкта господарювання визначено у статті 55 Господарського кодексу України. Відповідно до неї:

*"1. Суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.*

2. Суб'єктами господарювання є:

- 1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;
- 2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці".

Відповідно до законодавства України громада може створити організацію і зі статусом юридичної особи, і без нього. Зокрема без статусу юридичної особи можуть діяти громадські організації та органи самоорганізації населення (докладніше див. нижче).

Члени громади можуть створювати юридичну особу в будь-якій організаційно-правовій формі, існування яких передбачено законодавством України. У тому числі – у вигляді суб'єкта підприємницької діяльності.

Однак створення суб'єкта підприємницької діяльності доцільне лише в тому разі, коли організація громади має намір отримувати комерційну вигоду від своєї діяльності.

В інших випадках ОГ має створюватись у вигляді **суб'єкта некомерційної господарської діяльності**. Відповідно до статті 53 Господарського кодексу України *"Некомерційна господарська діяльність може здійснюватися суб'єктами господарювання на основі права власності або права оперативного управління в організаційних формах, які визначаються власником або відповідним органом управління чи органом місцевого самоврядування з урахуванням вимог, передбачених цим Кодексом та іншими законами"*.

Законодавством України передбачено існування таких суб'єктів некомерційної господарської діяльності:

- **громадські організації** (далі — ГО), що регулюються Законом України "Про об'єднання громадян" від 16.06.92 № 2460-XII (далі — *Закон про об'єднання громадян*);
- **благодійні організації** (далі — БО), що регулюються Законом України "Про благодійництво та благодійні організації" від 16.09.97 № 531/97-ВР (далі — *Закон про благодійництво*);
- **органи самоорганізації населення** (далі — ОСН), що регулюються Законом України "Про органи самоорганізації населення" від 11.07.2001 № 2625-III (далі — *Закон про ОСН*);
- **об'єднання співвласників багатоквартирного будинку** (далі — ОСББ), що регулюються Законом України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" від 29.11.2001 № 2866-III (далі — *Закон про ОСББ*);
- **кооперативи**, що регулюються Законом України "Про кооперацію" від 10.07.2003 № 1087-IV (далі — *Закон про кооперацію*).

Жодну із цих форм самоорганізації не можна назвати ідеальною з погляду ефективного залучення громад до місцевого розвитку. Кожна з них має суттєві вади, і жодна не забезпечує громаду повноцінним інструментарієм для її активної участі в місцевому розвитку.

Обирати одну із зазначених форм під час створення ОГ необхідно з огляду на завдання та умови функціонування такої організації громади.

## **Громадська організація**

Найбільш розповсюдженою формою самоорганізації є **громадські організації**. Відповідно до статті 3 *Закону про об'єднання громадян* громадською організацією є *"об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів"*.

Мета створення такої організації, склад її учасників, напрями діяльності можуть бути різними. Громадські організації мають неприбутковий статус, можуть володіти й розпоряджатися майном, отримувати фінансування з різних джерел.

Однак законодавство не надає таким організаціям ефективних інструментів для участі в процесі прийняття рішень щодо місцевого розвитку.



Відповідно до статті 20 *Закону про об'єднання громадян* зареєстровані громадські організації, зокрема, наділено такими правами:

- бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права;
- представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних і громадських органах;
- отримувати від органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- вносити пропозиції до органів влади та управління;
- брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;
- розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;
- засновувати засоби масової інформації.

Громадські організації мають право засновувати підприємства, необхідні для виконання статутних цілей (стаття 20 *Закону про об'єднання громадян*).

Аналіз цих прав дає підстави зробити висновок про те, що вони практично нічим не відрізняються від прав інших суб'єктів господарювання.

Позитивом є той факт, що громадські організації наділено правом повноцінно здійснювати господарську діяльність. Це може бути корисним для реалізації деяких проектів місцевого розвитку. Однак цей позитив певною мірою нівелюється складнощами, що існують у питаннях адміністрування (зокрема оподаткування) таких організацій (докладніше див. наступні розділи).

З іншого боку, як видно з наведеного переліку, громадські організації не наділено окремими інструментами (механізмами), які допомагали б їм впливати на рішення органів влади/місцевого самоврядування з питань місцевого розвитку. Так само не існує норм, які спрощували б громадським організаціям отримання бюджетних коштів або коштів від юридичних і фізичних осіб для реалізації проектів місцевого розвитку.

## **Благодійна організація**

Благодійною організацією відповідно до статті 1 *Закону про благодійництво* визнається *недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб згідно із цим Законом*. Благодійною діяльністю вважається *добровільна безкорислива діяльність благодійних організацій, що не передбачає отримання прибутків від цієї діяльності* (стаття 1 *Закону про благодійництво*).

З наведеного видно, що сфера використання такої форми, як благодійна організація, обмежена тими проектами місцевого розвитку, які не передбачають отримання коштів від членів громади за надані послуги/виконані роботи/створені об'єкти (крім випадків, коли такі кошти збирають у вигляді благодійних внесків).

Відповідно до статті 6 *Закону про благодійництво* благодійні організації можна створювати в таких організаційно-правових формах:

- членська благодійна організація;
- благодійний фонд;
- благодійна установа;
- інші благодійні організації (фондації, місії, ліги тощо).

Благодійні організації так само, як і громадські, наділено правом на здійснення господарської діяльності. Так, стаття 6 *Закону про благодійництво* встановлює, що *благодійна організація здійснює господарську діяльність, спрямовану на виконання її статутних цілей і завдань*.

Здійснюючи господарську діяльність, благодійні організації зобов'язані вести податковий облік і сплачувати передбачені законодавством податки. Звільнення від сплати податків та інших платежів до бюджету і спеціальних фондів поширюється тільки на *благодійні організації, що існують лише на членські внески і добродійні пожертвування* (див. статтю 20 *Закону про благодійництво*).

Благодійні організації так само, як і громадські, не наділено ефективним інструментарієм для участі в процесі прийняття рішень щодо місцевого розвитку. Проте вони мають певні переваги в частині оподаткування (див. нижче). Однак вимоги до функціонування і звітування благодійних організацій жорсткіші. Зокрема *Закон про благодійництво* вимагає від таких організацій:

- забезпечити вільний доступ до своїх звітів, документів про господарську та фінансову діяльність (стаття 14);
- підготовки благодійних програм (стаття 15);
- вести на окремих рахунках облік коштів для господарської та благодійної діяльності і в національній, і в іноземній валютах (стаття 21).

Крім того, благодійні організації не можуть отримувати на фінансування своєї діяльності будь-яких кредитів (стаття 19 *Закону про благодійництво*).

## **Орган самоорганізації населення**

Органи самоорганізації населення — це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин, для вирішення певних завдань (стаття 2 *Закону про ОСН*). Фактично ОСН — це не спосіб самоорганізації громади, а спосіб делегування громадою своїх завдань і прав певній групі осіб.

ОСН не забезпечує безпосередньої участі громадян у вирішенні завдань місцевого розвитку. *Закон про ОСН* не передбачає обов'язкову участь членів громади у прийнятті рішень органами самоорганізації населення.

Так, відповідно до статті 19 *Закону про ОСН* формою роботи органу є засідання, в яких мають право брати участь обрані члени органу. Право пред-

ставників громади брати участь у таких засіданнях цим Законом не гарантовано. Стаття 18 гарантує їм лише право ознайомлюватися з прийнятими рішеннями.

З іншого боку, *Закон про ОСН* не містить заборони на участь громадян у процесі прийняття рішень з питань місцевого розвитку органами самоорганізації населення. Тому існує можливість побудувати діяльність ОСН таким чином, щоб забезпечити максимально широку участь членів громади у прийнятті ним рішень.

Зокрема стаття 12 *Закону про ОСН* передбачає, що ці органи здійснюють свою діяльність на основі Положення, яке затверджується зборами (конференцією) членів громади. У такому положенні можна передбачити правила участі членів громади у прийнятті органом самоорганізації рішень з питань місцевого розвитку.

Тому для того, щоб зробити ОСН ефективнішими з погляду підходу СВА, доцільно розробити (і за можливості нормативно затвердити) типове положення про ОСН. Таке положення повинно включати певні принципи підходу СВА, наприклад, безпосередню участь членів громади у прийнятті ОСН рішень з питань місцевого розвитку.

За таких умов ОСН можуть бути ефективними фасилітаторами під час реалізації проектів місцевого розвитку й забезпечувати залучення до них і членів громади, і представників органів місцевого самоврядування.

Перевага ОСН перед іншими формами полягає в тому, що саме в рамках такого формату забезпечується найбільш тісний зв'язок організації громади з органами місцевого самоврядування. Такий зв'язок гарантується закріпленням на рівні закону певних важливих прав органів самоорганізації населення. Зокрема відповідно до *Закону про ОСН*:

- органи самоорганізації населення мають право вносити в установленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів (стаття 14 *Закону про ОСН*);
- члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їхніх виконавчих органів, що стосуються їхньої діяльності, а також під час розгляду питань, ініційованих органом самоорганізації населення, мають право дорадчого голосу (стаття 27 *Закону про ОСН*);
- місцеві ради можуть наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснюють контроль за їх виконанням (стаття 15 *Закону про ОСН*).

Вадами ОСН з погляду реалізації проектів місцевого розвитку є законодавчі обмеження на здійснення ними господарської діяльності. Відповідно до

статті 17 *Закону про ОСН* матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, **передане йому радою в оперативне управління**.

Орган самоорганізації населення для виконання своїх повноважень користується майном згідно з його призначенням.

Тобто закон не передбачає можливості отримання ОСН майна у власність, зокрема через його створення (наприклад будівництво).

Крім того, за законом ОСН може отримувати фінансування лише з кількох джерел. Відповідно до статті 16 *Закону про ОСН* це можуть бути:

- кошти відповідного місцевого бюджету, **які надаються йому сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою** для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;
- добровільні внески фізичних і юридичних осіб;
- інші надходження, не заборонені законодавством.

Законодавство не передбачає для ОСН можливості отримувати кошти від здійснення господарської діяльності (як це передбачено для громадських організацій). Тому власних джерел фінансування такі організації не можуть мати. Всі інші перелічені джерела не гарантують стабільних фінансових надходжень.

*Закон про ОСН* не визначає, яким є податковий статус ОСН. Зокрема не вказано чітко, що отримані добровільні внески не підлягають оподаткуванню. А це накладає додаткові обмеження на фінансову діяльність ОСН.

## **Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку**

Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ), незважаючи на своє вузьке "цільове призначення"<sup>3</sup>, можна розглядати як одну з форм самоорганізації громад для вирішення завдань місцевого розвитку. Таку форму можна використовувати в населених пунктах з багатоквартирними будинками і для реалізації тих проектів місцевого розвитку, які пов'язані з такими будинками (наприклад, ремонт комунальних мереж, будівництво дитячого майданчика тощо).

Відповідно до вимог законодавства найважливіші питання функціонування ОСББ вирішуються виключно на загальних зборах членів об'єднання. До таких питань згідно із статтею 10 *Закону про ОСББ*, зокрема, належать:

- затвердження статуту об'єднання, внесення змін до нього;
- питання про використання об'єктів, що перебувають у спільній власності членів об'єднання;

<sup>3</sup> Відповідно до статті 4 *Закону про ОСББ* "Основна діяльність об'єднання полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав власників приміщень на володіння та користування спільним майном членів об'єднання, належне утримання будинку та прибудинкової території, сприяння членам об'єднання в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов'язань, пов'язаних з діяльністю об'єднання".

- затвердження кошторису, балансу об'єднання та річного звіту;
- затвердження договорів (угод), укладених на суму, що перевищує визначену в статуті об'єднання;
- визначення розмірів внесків і платежів членами об'єднання;
- прийняття рішення про реконструкцію та ремонт будинку або про будівництво господарських споруд;
- визначення розміру матеріального та іншого заохочення членів об'єднання і правління;
- визначення обмежень на користування об'єктами, які перебувають у спільній власності об'єднання;
- прийняття рішень про передачу в оренду об'єктів, які перебувають у спільній власності членів об'єднання, фізичним і юридичним особам;
- затвердження угод про заснування товариств або участі у товариствах.

Для вирішення всіх цих питань на загальних зборах мають бути присутніми більше половини членів об'єднання (стаття 10 *Закону про ОСББ*). Така вимога сприяє активному залученню членів організації до вирішення питань її життєдіяльності.

Відповідно до статті 4 *Закону про ОСББ* "Об'єднання є неприбутковою організацією і не має на меті одержання прибутку для його розподілу між членами об'єднання".

Поряд із цим законодавство надає ОСББ широкі можливості для збору коштів від фізичних осіб у вигляді регулярних платежів. Зокрема стаття 21 *Закону про ОСББ* встановлює:

*"Кошти об'єднання складаються з:*

*залишків коштів на рахунках попереднього власника майна;*

*статутних внесків, обов'язкових платежів членів об'єднання;*

*коштів, одержаних об'єднанням у результаті здачі в оренду допоміжних приміщень;*

*субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та компенсацій за громадян, які користуються правом на їх отримання, щодо оплати житлово-комунальних послуг у їх частці в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт неподільного та загального майна у разі укладення відповідного договору між власником приміщення та об'єднанням;*

*доходів, що спрямовуються на виконання статутних цілей об'єднання, отриманих у результаті діяльності підприємств, засновниками яких є об'єднання;*

***добровільних майнових, у тому числі грошових, внесків фізичних і юридичних осіб.***

*Для накопичення коштів на ремонт неподільного та загального майна і термінового усунення збитків, що виникли в результаті аварій чи непередбачених об-*

ставин, в обов'язковому порядку створюються ремонтний та резервний фонди об'єднання. Кошти цих фондів акумулюються на рахунку об'єднання у банківських установах і використовуються виключно за цільовим призначенням.

Перелік та розміри обов'язкових платежів на обслуговування і ремонт неподільного та загального майна, а також порядок їх сплати встановлюються відповідно до статуту об'єднання.

**За рішенням загальних зборів об'єднання можуть створюватися спеціальні фонди, витрати з яких здійснюються на цілі, що передбачені статутом”.**

Однак така форма самоорганізації має одну дуже суттєву ваду з погляду її широкого застосування. Відповідно до статті 6 Закону про ОСББ

**“Об'єднання може бути створене в будинку будь-якої форми власності з числа тих, хто приватизував або придбав квартиру, а також власника будинку або його уповноваженої особи, власників жилих приміщень, а також власників нежилих приміщень”.**

Тобто для вирішення завдань місцевого розвитку, які виходять за рамки одного багатоквартирного будинку, використання такої форми самоорганізації недоцільне.

## **Кооператив**

У багатьох випадках для самоорганізації “зручною” буде така організаційно-правова форма, як **кооператив**. Аналіз мети та основних завдань кооперації, які визначено у статті 3 Закону Про кооперацію, дає підстави зробити висновок про те, що вони безпосередньо стосуються вирішення завдань місцевого розвитку.

### **“Стаття 3. Мета та основні завдання кооперації**

*Метою кооперації є задоволення економічних, соціальних та інших потреб членів кооперативних організацій на основі поєднання їх особистих та колективних інтересів, поділу між ними ризиків, витрат і доходів, розвитку їх самоорганізації, самоуправління та самоконтролю.*

*Основними завданнями кооперації є:*

*підвищення життєвого рівня членів кооперативів, захист їх майнових інтересів і соціальних прав;*

*створення системи економічної і соціальної самопомоги населення та суб'єктів господарювання;*

*залучення у виробництво товарів, робіт, послуг, додаткових трудових ресурсів, підвищення трудової і соціальної активності населення;*

*створення і розвиток інфраструктури, необхідної для провадження господарської та іншої діяльності кооперативів з метою зростання матеріального добробуту їх членів та задоволення потреб у товарах і послугах;*

***сприяння сталому розвитку та становленню засад демократичного розвитку суспільства”.***

Кооперативи мають широкі можливості із залучення фінансових ресурсів. Відповідно до статті 19 *Закону про кооперацію* джерелами формування майна кооперативу є:

*“вступні, членські та цільові внески його членів, паї та додаткові паї;*

*майно, добровільно передане кооперативу його членами;*

*кошти, що надходять від провадження господарської діяльності;*

*кошти, що надходять від створених кооперативом підприємств, установ, організацій;*

*грошові та майнові пожертвування, благодійні внески, гранти, безоплатна технічна допомога юридичних і фізичних осіб, у тому числі іноземних;*

*інші надходження, не заборонені законодавством”.*

Водночас за своїм податковим статусом кооперативи можуть належати до неприбуткових установ та організацій. Це випливає з положень статті 23 *Закону про кооперацію*, яка наголошує:

*“Виробничі кооперативи провадять господарську діяльність з метою одержання прибутку. Інші кооперативи надають послуги своїм членам, не маючи на меті одержання прибутку”.*

До таких кооперативів відповідно до статті 157 Податкового кодексу застосовують особливий порядок оподаткування прибутку, який передбачає звільнення від оподаткування разових і періодичних внесків.

З огляду на це в багатьох випадках кооператив буде найзручнішою формою самоорганізації громад для вирішення завдань місцевого розвитку.

В інших розділах докладніше розглянуто окремі аспекти функціонування всіх перелічених форм самоорганізації, виділено проблеми та вади кожної форми в рамках цих аспектів.

### *Інституційні перешкоди*

Досвід самоорганізації громад і рекомендації проектів ПРООН, GTZ і SDC свідчать про наявність перешкод до ефективного залучення організацій громад до процесів місцевого розвитку:

- За даними соціологічного дослідження КМІС, спостерігався високий рівень участі громадян у загальних зборах громади, у середньому на рівні 94%. Утім, на практиці формалізація результатів загальних зборів громади може зумовлювати складнощі.
- Передбачені українським законодавством механізми самоорганізації (порядок реєстрації, фінансування, звітування) громад надто бюрократизовані та складні з погляду їх практичного застосування у малих громадах. Докладніше це питання висвітлено у відповідних розділах звіту: “Реєстрація організації громади”, “Реалізація та фінансування проектів громади”.



- Наявність відмінностей у практиці застосування органами влади правових норм щодо ОГ. Органи влади різних адміністративно-територіальних одиниць можуть висувати відмінні вимоги та вимагати різних процедур реєстрації ОГ, подання ними звітності та надання бюджетного фінансування для реалізації проектів розвитку громади. Це ускладнює обмін досвідом між ОГ різних адміністративно-територіальних одиниць і вироблення ними єдиних підходів до взаємодії з органами влади.
- Відсутність сталих джерел фінансування проектів громади, зокрема за рахунок бюджету, знижує мотивацію громадян щодо участі в органах самоорганізації громади.
- Нерозуміння значення активного залучення громади до процесів місцевого розвитку та недооцінка потенціалу організацій громад місцевими органами влади.

## Реєстрація організації громади

Реєстрація організації громади — необхідна умова для легального провадження господарської діяльності, зокрема некомерційного характеру, відкриття банківського рахунку та здійснення фінансових операцій, залучення бюджетного фінансування та коштів міжнародних організацій. Всі організації громад, створені для участі в проекті Програми розвитку ООН та ЄС “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” були зареєстровані.

### Нормативно-правова база

Законодавство України не визначає єдиного порядку реєстрації/легалізації для всіх можливих форм самоорганізації громад. Для кожної форми існують свої особливості.

Водночас не можна стверджувати, що наявні процедури реєстрації створюють суттєві перешкоди для громад. Певні складнощі, безумовно, є, однак їх не можна назвати критичними. У всіх без винятку випадках вони пов'язані з підготовкою документів, які необхідно подати для реєстрації організації.

### Створення громадської організації

Відповідно до статті 12 *Закону про об'єднання громадян* “рішення про заснування об'єднань громадян приймаються установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами”.

Кількість учасників (засновників) ГО законодавством не обмежено. Тому така організація може бути створена навіть трьома фізичними особами.

Відповідно до статті 13 цього *Закону об'єднання громадян діє на основі статуту або положення* (далі — *статутний документ*). Тому для реєстрації ГО члени громади повинні підготувати статутний документ, який повинен містити (див. Статтю 13 *Закону про об'єднання громадян*):

- 1) назву об'єднання громадян (повну, а також скорочену відповідно до частини третьої статті 12-1 цього Закону), його статус та юридичну адресу;
- 2) мету та завдання об'єднання громадян;



- 3) умови і порядок прийому в члени об'єднання громадян, вибуття з нього;
- 4) права та обов'язки членів (учасників) об'єднання;
- 5) порядок створення і діяльності статутних органів об'єднання, місцевих осередків та їхні повноваження;
- 6) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна об'єднання, порядок звітності, контролю, здійснення господарської та іншої комерційної діяльності, необхідної для виконання статутних завдань;
- 7) порядок внесення змін і доповнень до статутного документа об'єднання;
- 8) порядок припинення діяльності об'єднання і вирішення майнових питань, пов'язаних з його ліквідацією.

Практика свідчить, що підготовка статутного документа — один з найскладніших етапів створення ГО. Стаття 13 *Закону про об'єднання громадян* містить вимогу: *статутний документ об'єднання громадян не повинен суперечити законодавству України*. Дотримання цієї вимоги потребує спеціальних юридичних знань від тих, хто готує текст статуту.

Вимоги щодо легалізації об'єднань громадян встановлено статтею 14 *Закону про об'єднання громадян*. Відповідно до цієї статті:

*“Легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування.*

*У разі реєстрації об'єднання громадян набуває статус юридичної особи.*

*Легалізація громадської організації здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських Рад народних депутатів”.*

Порядок реєстрації ГО визначається статтею 15 *Закону про об'єднання громадян* і Положенням про порядок легалізації об'єднань громадян, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 року № 140.

Відповідно до цих нормативних актів для реєстрації до органу реєстрації подають заяву встановленого зразка, підписану не менш як трьома засновниками об'єднання громадян або їхніми уповноваженими представниками. Їхні підписи повинні бути посвідчені в установленому порядку — тобто нотаріально.

До заяви додають:

- 1) статут (положення) в двох примірниках. Статут повинен містити:
  - ✧ назву об'єднання громадян (повну, а також скорочену відповідно до частини третьої статті 12 цього Закону), його статус та юридичну адресу;
  - ✧ мету та завдання об'єднання громадян;
  - ✧ умови і порядок прийому в члени об'єднання громадян, вибуття з нього;

- ✧ права та обов'язки членів (учасників) об'єднання;
  - ✧ порядок створення і діяльності статутних органів об'єднання, місцевих осередків та їхні повноваження;
  - ✧ джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна об'єднання, порядок звітності, контролю, здійснення господарської та іншої комерційної діяльності, необхідної для виконання статутних завдань;
  - ✧ порядок внесення змін і доповнень до статутного документа об'єднання;
  - ✧ порядок припинення діяльності об'єднання і вирішення майнових питань, пов'язаних з його ліквідацією;
- 2) протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів, які прийняли статут із зазначенням рішення про заснування громадської організації та затвердження статуту (положення), рішення про вибори керівних і контролюючих органів;
  - 3) відомості про склад керівництва центральних статутних органів (із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, місця постійного проживання, посади (заняття), місця роботи);
  - 4) дані про наявність місцевих осередків (Додаток № 2), підтверджені протоколами конференцій (зборів);
  - 5) документ про сплату реєстраційного збору;
  - 6) відомості про засновників об'єднання громадян або спілок об'єднань громадян (для громадян — із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, місця постійного проживання; для спілок об'єднань громадян — назви об'єднання, місцезнаходження вищих статутних органів з доданням копії документа про легалізацію);
  - 7) документ, який підтверджує місцезнаходження об'єднання громадян (гарантійний лист власника приміщення, договір оренди тощо).

Заяву про реєстрацію місцевої ГО розглядають у триденний термін з дня надходження документів. Рішення про реєстрацію або відмову в ній заявнику повідомляють письмово не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття рішення.

Заяву про реєстрацію всеукраїнської та міжнародної ГО розглядають упродовж місяця.

Підготовка такого пакета документів без спеціальних юридичних знань — завдання складне. Тому на цьому етапі в багатьох організаціях виникають численні проблеми. Складнощі передусім викликає підготовка статуту (положення) ГО; правильне проведення установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів і оформлення їхніх результатів.

З огляду на це існує нагальна проблема у спрощенні реєстраційних процедур. Основний спосіб — скорочення переліку документів, які необхідно по-

давати. Ще одним варіантом вирішення проблем може бути затвердження типових статутів (положень), якими громадяни можуть користуватися під час створення ГО.

Інша суттєва проблема — “подвійна” реєстрація громадських організацій. Вище описано процедуру реєстрації, передбачену Законом України “Про об’єднання громадян”.

Однак під час реєстрацій необхідно враховувати й вимоги статті 3 Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” від 15.05.2003 № 755-IV (далі — *Закон про державну реєстрацію*), згідно з якою об’єднання громадян набувають статусу юридичної особи лише з моменту їхньої державної реєстрації у порядку, встановленому цим Законом (порядок, який діє для всіх юридичних осіб).

Тобто, крім реєстрації в органах Міністерства юстиції, ГО мають також зареєструватися в державних реєстраторів.

### **Створення благодійної організації**

Відповідно до статті 8 *Закону про благодійництво благодійна організація набуває права юридичної особи з моменту її державної реєстрації*.

Процес державної реєстрації БО багато в чому подібний до процесу державної реєстрації ГО.

Державну реєстрацію всеукраїнських і міжнародних БО здійснює Міністерство юстиції України, а місцевих благодійних організацій, а також відділень (філій, представництв) всеукраїнських, міжнародних БО — відповідні місцеві органи виконавчої влади (стаття 8 *Закону про благодійництво*).

За державну реєстрацію БО вносять плату, розмір якої не може бути більшим трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (стаття 8 *Закону про благодійництво*).

Для державної реєстрації БО подають такі документи (див. статтю 8):

- заяву засновників (засновника) чи їхніх уповноважених;
- статут (положення);
- протокол установчих зборів (з’їзду, конференції);
- відомості про засновників (засновника) (щодо засновників — юридичних осіб — **з доданням підтвердних документів щодо структури власності засновників**, які дають змогу встановити власників суттєвої участі цих юридичних осіб) та органи управління благодійної організації;
- відомості про місцеві відділення (філії, представництва) благодійної організації;
- документ, що засвідчує сплату коштів за державну реєстрацію.

Відповідно до вимог статті 12 *Закону про благодійництво* у статуті (положенні) БО зазначають:

- назву, місцезнаходження, статус та організаційно-правову форму благодійної організації;

- предмет, цілі, завдання та основні форми благодійної діяльності;
- порядок створення та діяльності органів управління благодійної організації;
- джерела фінансування та порядок використання майна і коштів благодійної організації;
- порядок внесення змін до статуту (положення) благодійної організації;
- порядок реорганізації або ліквідації благодійної організації, використання її майна і коштів у разі припинення діяльності;
- умови і порядок прийняття в члени благодійної організації та вибуття з неї;
- права та обов'язки членів благодійної організації.

Так само, як і щодо ГО, цей перелік документів видається занадто обтяжливим. Місцеві громади зазвичай стикаються зі складнощами під час підготовки статутів, протоколів тощо.

Термін реєстрації БО більший за терміни для інших форм організацій громади. Заяву про державну реєстрацію благодійної організації розглядають у двомісячний термін з дня подання всіх необхідних документів (стаття 8 *Закону про благодійництво*). Водночас орган, який здійснює державну реєстрацію, може перевіряти відомості, що містяться в поданих документах.

Зареєстровану БО вносять до реєстру благодійних організацій, який веде орган, що здійснює державну реєстрацію, з присвоєнням відповідного номера.

Аналіз наведеного порядку дає підстави зробити висновок, що процес реєстрації БО занадто тривалий і переобтяжений вимогами щодо оформлення різних документів.

## **Створення органу самоорганізації населення**

Процедура створення ОСН починається з **ініціювання створення** органу самоорганізації населення. Відповідно до статті 8 *Закону про ОСН* з ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем **проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів** відповідної території, які мають право голосу.

Тобто для ОСН законодавство встановлює досить жорсткі вимоги щодо кількості членів громади, які можуть прийняти рішення про його створення. Для підтвердження наявності необхідної кількості потрібно підготувати списки учасників зборів (конференції), здійснити реєстрацію учасників тощо.

Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників (стаття 8 *Закону про ОСН*). Після ухвалення такого рішення *ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол*

зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів його діяльності, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів (стаття 8 Закону про ОСН).

Відповідно до статті 9 Закону про ОСН

*“Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою.*

*У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов’язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення”.*

У разі отримання позитивного рішення щодо створення ОСН відбувається **процедура обрання органу самоорганізації населення**. Цю процедуру врегульовано в статті 10 Закону про ОСН, яка передбачає:

1. Орган самоорганізації населення обирають збори (конференція) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права таємним голосуванням жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території.
2. Організацію проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання зазвичай покладають на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.
3. Орган самоорганізації населення обирають у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважають осіб, які отримали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Крім того, після отримання рішення відповідної ради про створення ОСН збори (конференція) жителів **затверджують Положення** про орган самоорганізації населення. Відповідно до статті 12 Закону про ОСН у Положенні зазначають:

- 1) назву та юридичну адресу органу самоорганізації населення;
- 2) основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення;
- 3) права та обов’язки членів органу самоорганізації населення;
- 4) територію, у межах якої діє орган самоорганізації населення;
- 5) термін повноважень органу самоорганізації населення та порядок їх дострокового припинення;
- 6) порядок використання коштів та іншого майна, порядок звітності;
- 7) порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення;
- 8) інші питання, пов’язані з діяльністю органу самоорганізації населення.

Після завершення цих процедур відбувається легалізація ОСН. Порядок легалізації врегульовано у статті 13 *Закону про ОСН*, відповідно до якої:

1. *Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється через його реєстрацію або повідомлення про заснування. У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи.*
2. *Реєстрацію органу самоорганізації населення здійснює виконавчий комітет відповідної ради (далі – реєструючий орган).*
3. *Для реєстрації органу самоорганізації населення уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їхні представники подають до реєструючого органу заяву. До заяви про реєстрацію органу самоорганізації населення додають:*
  - 1) *копію рішення відповідної ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення;*
  - 2) *протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання з рішеннями про обрання членів органу самоорганізації населення та його персональний склад, про затвердження положення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації органу самоорганізації населення;*
  - 3) *положення, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, – у двох примірниках;*
  - 4) *персональний склад членів органу самоорганізації населення із зазначенням прізвищ, імені та по батькові, року народження, місця проживання.*
4. *Заяву про реєстрацію органу самоорганізації населення розглядає реєструючий орган у місячний термін з дня подання всіх необхідних документів відповідно до вимог цього Закону.*

Так само, як і громадські організації, ОСН можуть легалізувати своє заснування через письмове повідомлення. Таке повідомлення подають до відповідного виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради (стаття 13 *Закону про ОСН*).

Аналіз процедур створення ОСН дає підстави зробити висновок про те, що вони є найскладнішими порівняно з іншими формами організацій громад. У поєднанні з іншими вадами це робить ОСН мало привабливими з погляду застосування членами громади для реалізації проектів місцевого розвитку.

### **Створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку**

Для створення ОСББ скликають установчі збори. Порядок їх скликання та проведення врегульовано у статті 6 *Закону про ОСББ*. Відповідно до неї:

*“Скликання установчих зборів здійснюється власником будинку або ініціативною групою, яка складається не менш як з трьох власників квартир або нежилых приміщень.*

*Повідомлення про проведення установчих зборів направляється власником будинку або ініціативною групою не менше ніж за 14 днів до дати проведення*

установчих зборів. Повідомлення направляється в письмовій формі і вручається кожному власнику під розписку або шляхом поштового відправлення (рекомендованим листом). У повідомленні про проведення установчих зборів зазначається, з чієї ініціативи скликаються збори, місце і час проведення, проект порядку денного.

Час і місце проведення обираються зручними для більшості можливих учасників зборів.

...

Кожний власник на установчих зборах має один голос, незалежно від площі та кількості квартир або приміщень, що перебувають у його власності.

Рішення приймається шляхом поіменного голосування. Рішення оформлюється особистим підписом кожного, хто проголосував, у протоколі із зазначенням результату голосування ("за" чи "проти").

Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин присутніх осіб, які мають право голосу.

Установчі збори правомочні, якщо на них присутні більше п'ятдесяти відсотків власників".

Установчі збори приймають рішення про створення об'єднання і затверджують його статут. Відповідно до статті 7 Закону про ОСББ статут об'єднання складається відповідно до Типового статуту, який затверджує спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування та житлової політики. У статуті має бути визначено:

назву і місцезнаходження об'єднання;

мету створення, завдання та предмет діяльності об'єднання;

перелік майна, що перебуває у спільній сумісній власності (неподільного майна), права та обов'язки членів об'єднання щодо цього майна;

перелік майна, що перебуває у спільній частковій власності (загального майна), права та обов'язки членів об'єднання щодо цього майна;

статутні органи об'єднання, їхні повноваження та порядок формування;

порядок скликання та проведення загальних зборів;

періодичність проведення зборів;

порядок голосування на зборах і прийняття рішень на них;

перелік питань, для вирішення яких потрібна кваліфікована більшість голосів;

джерела фінансування, порядок використання майна та коштів об'єднання;

порядок прийняття кошторису, створення та використання фондів об'єднання, включаючи резервні, а також порядок оплати спільних витрат;

порядок та умови укладення договорів між об'єднанням і кожним власником квартири, приміщення;

перелік питань, які можуть вирішувати збори представників;



*порядок прийняття в члени об'єднання та виключення з нього;*  
*права та обов'язки членів об'єднання;*  
*відповідальність за порушення статуту та рішень статутних органів;*  
*порядок внесення змін до статуту;*  
*підстави та порядок ліквідації, реорганізації (злиття, поділу) об'єднання і ви-*  
*рішення майнових питань, пов'язаних із цим.*

Об'єднання вважається створеним з моменту видачі свідоцтва про державну реєстрацію. Державна реєстрація ОСББ відбувається відповідно до норм *Закону про державну реєстрацію*.

Для державної реєстрації до державного реєстратора подають такі документи (див. статтю 24 *Закону про державну реєстрацію*):

*заповнену реєстраційну картку на проведення державної реєстрації юридичної особи;*  
*примірник оригіналу або нотаріально посвідчену копію рішення засновників про створення юридичної особи;*  
*два примірники установчих документів;*  
*документ, що засвідчує внесення реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичної особи.*

Державну реєстрацію у цьому разі здійснюють за принципом "єдиного вікна" і вона триває три робочих дні.

## **Створення кооперативу**

Порядок створення кооперативу врегульовано у статті 7 *Закону про кооперацію*. Відповідно до цієї статті:

*Кооператив створюють його засновники на добровільних засадах.*  
*Рішення про створення кооперативу приймають його установчі збори.*  
*Рішення установчих зборів оформляють протоколом, який підписують голову-*  
*ючий і секретар зборів.*  
*Чисельність членів кооперативу не може бути меншою, аніж три особи.*  
*Під час створення кооперативу складають список членів та асоційованих чле-*  
*нів кооперативу, який затверджують загальні збори.*

Установчі збори затверджують статут кооперативу, який відповідно до вимог статті 8 *Закону про кооперацію* повинен містити:

*найменування кооперативу, його тип і місцезнаходження;*  
*мету створення кооперативу і вичерпний перелік видів його діяльності;*  
*склад його засновників;*  
*умови та порядок вступу до кооперативу та виходу чи виключення з нього;*  
*права та обов'язки членів та асоційованих членів кооперативу;*



*порядок внесення змін до статуту кооперативу;*

*порядок встановлення розмірів і сплати внесків та паїв членами кооперативу, відповідальність за порушення зобов'язань щодо їх сплати;*

*форми участі членів кооперативу в його діяльності;*

*порядок формування, склад і компетенцію органів управління та органів контролю кооперативу, а також порядок прийняття ними рішень, зокрема з питань, рішення з яких приймають одногосно чи кваліфікованою більшістю голосів членів кооперативу, які беруть участь у загальних зборах;*

*порядок формування, використання та розпорядження майном кооперативу;*

*порядок розподілу його доходу та покриття збитків;*

*порядок обліку і звітності у кооперативі;*

*порядок реорганізації і ліквідації кооперативу та вирішення пов'язаних із цим майнових питань;*

*порядок скликання загальних зборів;*

*умови і порядок повернення паю.*

Державну реєстрацію кооперативу здійснюють у порядку, передбаченому Законом про державну реєстрацію.

Для державної реєстрації до державного реєстратора подають такі документи (див. статтю 24 Закону про державну реєстрацію):

*заповнену реєстраційну картку на проведення державної реєстрації юридичної особи;*

*примірник оригіналу або нотаріально посвідчену копію рішення засновників про створення юридичної особи;*

*два примірники установчих документів;*

*документ, що засвідчує внесення реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичної особи.*

Державну реєстрацію у цьому разі здійснюють за принципом "єдиного вікна" і вона триває три робочих дні.

### **Інституційні перешкоди**

Досвід реалізації проектів ПРООН та інших міжнародних організацій свідчить, що на практиці під час реєстрації власних організацій громади стикаються з такими перешкодами:

- Складність і тривалість процедур, пов'язаних із реєстрацією ОГ, зокрема підготовки та збору документів, відкриття банківського рахунку для юридичної особи та подання звітності контролюючим інстанціям. Це особливо обтяжливо для громад з невисоким рівнем правової культури, зокрема у сільській місцевості.

- Наявність статуту організації — необхідна умова реєстрації ОГ. Статут є досить складним документом, що потребує тривалої підготовки, спеціальних знань і навичок, а також наведення великої кількості інформації, яка часто не має прямого стосунку до функціонування організації. Водночас статут визначає всі важливі питання діяльності ОГ, а будь-які помилки чи прогалини в ньому можуть негативно вплинути на роботу організації. Тому підготовка статуту зазвичай становить проблему для початку діяльності ОГ і потребує додаткових витрат на послуги юриста.
- Операції, пов'язані з реєстрацією та початком функціонування ОГ, потребують початкових видатків. На практиці залежно від організаційно-правової форми ОГ та умов її реєстрації сукупні витрати на процес створення ОГ становлять 750–2000 грн, хоча сама реєстрація практично безплатна. Це додатково ускладнює створення ОГ, оскільки необхідні кошти, що становлять чималу суму для незаможних громад, особливо у сільській місцевості, необхідно зібрати до початку функціонування організації, фактично “під чесне слово”.
- Складнощі в процесі реєстрації та подальшому функціонуванні ОГ також пов'язані з її неприбутковим статусом і відповідним кодом ознаки неприбутковості. Вони пов'язані і з необізнаністю представників ОГ, і з навмисними діями співробітників податкових органів. Максимально спрощена звітність перед податковою адміністрацією можлива за умови реєстрації організації з кодом ознаки неприбутковості 006. Утім, практика свідчить, що досить поширеною є ситуація, коли під впливом представників податкових органів реєстрацію ОГ здійснюють за іншим кодом — 0011, що передбачає сплату податку на прибуток з отриманої фінансової допомоги.

## Співпраця громади та місцевої влади, залучення громади до планування місцевого розвитку

Проект Програми розвитку ООН та ЄС “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” передбачав створення в охоплених ним адміністративно-територіальних одиницях спеціальних структур, що мають сприяти співпраці громади і місцевої влади. До таких структур підтримки належать форуми місцевого розвитку на районному рівні, обласні координаційні ради — на обласному. З початку реалізації проекту створено 209 форумів місцевого розвитку та 25 обласних координаційних рад.

Форуми місцевого розвитку створено розпорядженнями голів районних державних адміністрацій у кожному районі, що брав участь у проекті “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”. Зазвичай вони складаються з представників районної державної адміністрації, голів сільських або селищних рад і керівництва ОГ. Мета форумів місцевого розвитку — сприяння діалогу та співпраці між місцевою владою і громадою та внесенню пріоритетів розвитку громад до планів соціально-економічного розвитку районів.

Обласні координаційні ради зазвичай об'єднують представників районних форумів місцевого розвитку, керівництво обласних рад та обласних державних адміністрацій. Вони мають на меті забезпечити координацію проектів місцевого розвитку у масштабі області, а також сприяти інтеграції пріоритетів розвитку громад, відображених у планах планів соціально-економічного розвитку районів, до планів соціально-економічного розвитку областей.

### *Нормативно-правова база*

З погляду норм законів найбільше можливостей для співпраці з органами місцевого самоврядування має така організаційно-правова форма, як ОСН (органи самоорганізації населення). *Закон про ОСН* передбачає такі механізми для співпраці:

- **Право вносити пропозиції** до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів. Такі пропозиції підлягають обов'язковому розгляду відповідними радами (див. статтю 14 *Закону про ОСН*).
- **Делеговані повноваження.** Відповідні ради можуть делегувати ОСН частину своїх повноважень з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням. Таким чином забезпечується спільна участь у вирішенні проблем місцевого розвитку (стаття 15 *Закону про ОСН*).
- **Право брати участь у засіданнях** відповідних місцевих рад та їхніх виконавчих органів, що стосуються їхньої діяльності, а також під час розгляду питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу (стаття 27 *Закону про ОСН*).

Деякі інструменти для співпраці громад з владою передбачено *Законом про місцеве самоврядування*: місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання.

### **Місцевий референдум**

Відповідно до статті 7 *Закону про місцеве самоврядування*:

1. **Місцевий референдум** є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення через пряме волевиявлення.
2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, що за Конституцією України, цим та іншими законами належить до відання місцевого самоврядування.
3. Рішення, прийняті місцевим референдумом, обов'язкові для виконання на відповідній території.

Процедура проведення місцевих референдумів занадто складна і витратна. Тому її застосування для вирішення дрібних питань місцевого розвитку недоцільне.

## Загальні збори громадян

Відповідно до статті 8 *Закону про місцеве самоврядування загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.*

Рішення загальних зборів громадян **органи місцевого самоврядування** враховують у своїй діяльності (стаття 8 *Закону про місцеве самоврядування*). Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і **статутом територіальної громади.**

Відповідно до статті 9 *Закону про місцеве самоврядування члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування.* Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або **статутом територіальної громади.** Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради в установленому порядку, підлягає **обов'язковому розгляду** на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

## Громадські слухання

Відповідно до статті 13 *Закону про місцеве самоврядування територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції з питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.*

*Пропозиції, внесені за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.*

Загальна вада всіх цих механізмів — відсутність належного врегулювання їх застосування на рівні закону. Як видно з інформації, наведеної нижче, головним чином відповідні питання врегульовують у статутах територіальних громад.

Однак статuti різних територіальних громад можуть суттєво відрізнятися. До того ж не у кожній громаді він є. Адже *Закон про місцеве самоврядування* надає право затверджувати такий документ, проте не зобов'язує це робити.

Так, стаття 19 цього Закону визначає, що *для врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.*

Незалежно від обраної форми самоорганізації громада може співпрацювати з владою із застосуванням таких механізмів, як:

- консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;
- громадські ради.

Функціонування цих механізмів передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.

Відповідно до пункту 2 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, *консультації з громадськістю проводяться для залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності цих органів.*

Порядок надає право громадським організаціям та іншим невідповідним товариствам і установам, легалізованим відповідно до законодавства України, *ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, через подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади.*

*Якщо пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менш ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, які діють на відповідній території, такі консультації проводяться обов'язково (див. пункт 7 Порядку).*

### **Громадські ради**

Відповідно до Типового положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, **громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.**

Одна з функцій громадських рад, згідно з частиною 8 пункту 4 Типового положення, – *організація публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці.* Тобто зазначені ради можуть і повинні бути активними учасниками процесів місцевого розвитку.

Для виконання своїх функцій громадські ради мають право (пункт 5 Типового положення):

- 1) створювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);
- 2) залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних і міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їхніх керівників), а також окремих фахівців;

- 3) організувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;
- 4) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;
- 5) отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.

Члени громадської ради мають право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений орган.

До складу громадської ради можна обирати представників громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їхніх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій працевлаштування, недержавних заходів масової інформації та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України (далі – інститути громадянського суспільства).

Склад громадської ради формується на установчих зборах рейтинговим голосуванням за кандидатури, які добровільно заявили про бажання брати участь у роботі громадської ради та внесені інститутами громадянського суспільства (пункт 7 Типового положення).

### *Інституційні перешкоди*

Досвід реалізації проектів ПРООН і практика залучення громад до планування місцевого розвитку свідчить про наявність перешкод для більш стабільної та продуктивної співпраці громади і місцевої влади, зокрема:

- Реальні можливості та фінансові повноваження місцевої влади щодо забезпечення розвитку своїх адміністративно-територіальних одиниць досить обмежені, оскільки органи місцевого самоврядування позбавлені бюджетної незалежності, а делегування повноважень на місця відбувається без відповідного фінансового забезпечення. Це звужує можливості місцевої влади фінансувати проекти громад, а отже вплив громади на місцевий розвиток.
- Планування реалізації проектів громади за фінансової підтримки місцевої влади можливе тільки в рамках бюджетного року, який для місцевого самоврядування зазвичай коротший за календарний. Це пов'язано з тим, що державний і місцеві бюджети часто ухвалюють із запізненням.
- Фінансування видатків розвитку здійснюють зазвичай в останньому кварталі року, що ускладнює планування та реалізацію проектів розвитку навіть у рамках року.
- Механізм громадських слухань, передбачений українським законодавством, у багатьох випадках місцева влада використовує суто формаль-

но та не забезпечує належної участі громади у процесі планування місцевого розвитку. Це пов'язано і із складністю процедури проведення громадських слухань, і з дорадчою функцією їхніх рішень, які не мають обов'язкового для місцевої влади характеру. Експерти проектів ПРООН та інших міжнародних організацій зазначають, що для забезпечення дієвості механізму громадських слухань потрібно сформувати чіткі інституційні рамки і регламентувати участь громади в обговоренні та формат участі, зокрема питання кворуму.

- Українське законодавство та наявна практика його застосування не передбачають дієвих механізмів залучення громади до планування місцевого розвитку на районному та обласному рівнях. Використання таких інструментів співпраці громади та місцевої влади, як обласні координаційні ради та форуми місцевого розвитку на районному рівні, було ініційовано ПРООН за відсутності рамкового нормативно-правового забезпечення. Положення про форуми місцевого розвитку затверджували в індивідуальному порядку на рівні районів. Форуми місцевого розвитку та обласні координаційні ради на практиці довели свою ефективність як дієві механізми діалогу між громадою та місцевою владою. Вони пропонують оптимальний і взаємовигідний формат співпраці, що дає змогу громаді безпосередньо впливати на рішення місцевої влади, а владі — з'ясувати позицію громади щодо питань місцевого розвитку та заручитись її підтримкою. Такі висновки підтверджуються даними соціологічного дослідження КМІС, згідно з якими форуми місцевого розвитку вважають ефективними 93% опитаних представників органів влади та місцевого самоврядування, а обласні координаційні ради — 85%. Навіть більше, ініційовані ПРООН інструменти співпраці громади та місцевої влади набули поширення, їх активно використовують адміністративно-територіальні одиниці, які не брали участі у проектах ПРООН.
- Єдиної процедури підготовки та виконання плану соціально-економічного розвитку населеного пункту не існує. Це ускладнює процес планування місцевого розвитку та обмежує участь громади у ньому.
- Бюджетне фінансування не прив'язане до планів розвитку адміністративно-територіальних одиниць. У результаті передбачені в них заходи не мають бюджетного забезпечення, що знижує ефективність планування місцевого розвитку.
- Механізм планування "знизу-вгору" не має законодавчого та інституційного забезпечення. Експерти міжнародних організацій вказують на відсутність єдиного механізму ланцюгової інтеграції планів розвитку: від планів організацій громади до програми розвитку населеного пункту, району, області. Втім, за даними соціологічного дослідження КМІС, 76% опитаних представників органів влади та місцевого самоврядування стверджують, що пріоритети розвитку пілотних громад принаймні частково було враховано у плані розвитку району або міста.



## Реалізація та фінансування проектів громади

Проект Програми розвитку ООН та ЄС "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду" підтримує проекти громад на умовах співфінансування, які передбачають, що 5% коштів надає громада, 45% — місцевий бюджет, а 50% — Проект. Фактична структура фінансування проектів громад така: внески з місцевих бюджетів становлять 44,5%, зокрема із сільських/міських — 12,1%, районних — 29,6%, обласних — 2,8%. Внески ОГ у середньому становили 7,1%, а середній внесок Проекту — 46,9%. Громадам вдалося також залучити до співфінансування власних ініціатив приватний сектор, частка якого становила 1,4%. Загальна вартість усіх проектів громад, реалізованих у рамках Проекту, становила близько 196,3 млн грн.

### Нормативно-правова база

Ключовою умовою успішної реалізації громадою проектів розвитку є здатність ОГ залучати кошти та використовувати їх на фінансування проектів. Джерела фінансування ОГ, передбачені законодавством України, можна розділити на три групи:

- власні кошти від здійснення господарської діяльності;
- внески і пожертви (у різних формах) від юридичних і фізичних осіб;
- бюджетні кошти.

### Кошти від здійснення господарської діяльності

Законодавство України допускає залучення коштів від здійснення господарської діяльності для таких форм самоорганізації громад, як громадські організації, благодійні організації, кооперативи, ОСББ. Органи самоорганізації населення не наділено правом на здійснення господарської діяльності.

Так, відповідно до статті 24 *Закону про об'єднання громадян* "З метою виконання статутних завдань і цілей зареєстровані об'єднання громадян можуть здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність шляхом створення госпрозрахункових установ і організацій із статусом юридичної особи, заснування підприємств в порядку, встановленому законодавством".

Водночас стаття 21 визначає, що *громадські організації також мають право на майно та кошти, придбані в результаті господарської та іншої комерційної діяльності створених ними госпрозрахункових установ та організацій, заснованих підприємств*.

Відповідно до статті 20 *Закону про благодійництво* благодійна організація здійснює господарську діяльність, спрямовану на виконання її статутних цілей і завдань.

Стаття 19 *Закону про кооперацію* визначає, що джерелами формування майна кооперативу є:



*“кошти, що надходять від провадження господарської діяльності;*

*кошти, що надходять від створених кооперативом підприємств, установ, організацій”.*

Право ОСББ на здійснення господарської діяльності закріплено у статті 16 *Закону про ОСББ*, яка визначає, що об'єднання має право відповідно до законодавства та статуту *“для виконання статутних завдань здійснювати необхідну господарську діяльність в порядку, визначеному законом”*.

Здійснюючи господарську діяльність, організації громади *“зобов'язані вести оперативний та бухгалтерський облік, статистичну звітність, зареєструватись в органах державної податкової інспекції та вносити до бюджету платежі у порядку і розмірах, передбачених законодавством”* (див. статтю 24 *Закону про об'єднання громадян*).

### **Внески і пожертви (у різних формах) від юридичних і фізичних осіб**

Внески і пожертви умовно можна розділити на дві групи:

- регулярні внески членів організації громади (членські внески);
- добровільні безповоротні внески, що здійснюються не на регулярній основі (зокрема благодійні пожертви).

Відповідно до законодавства України збирати регулярні внески від своїх членів (членські внески) мають право: громадські організації; кооперативи; ОСББ.

Отримувати “нерегулярні” добровільні внески від юридичних і фізичних осіб мають право всі без винятку форми організацій громад.

Так, відповідно до статті 21 *Закону про об'єднання громадян* *“Об'єднання громадян набуває право власності на кошти та інше майно, передане йому засновниками, членами (учасниками) або державою, **набуває від вступних та членських внесків, пожертвуване громадянами, підприємствами, установами та організаціями, а також на майно, придбане за рахунок власних коштів чи на інших підставах, не заборонених законом”***.

Відповідно до статті 19 *Закону про благодійництво* майно та кошти благодійних організацій становлять: *благодійні внески і пожертвування, що мають цільовий характер (благодійні гранти), надані фізичними та юридичними особами в грошовій і натуральній формі.*

Для кооперативів право на отримання внесків і пожертв у різних формах передбачено статтею 19 *Закону про кооперацію*, відповідно до якої:

*“Джерелами формування майна кооперативу є:*

*вступні, членські та цільові внески його членів, паї та додаткові паї;*

*майно, добровільно передане кооперативу його членами;*

*кошти, що надходять від провадження господарської діяльності;*

*кошти, що надходять від створених кооперативом підприємств, установ, організацій;*

**грошові та майнові пожертвування, благодійні внески, гранти, безоплатна технічна допомога юридичних і фізичних осіб, зокрема іноземних”.**

Право ОСББ збирати членські внески та отримувати добровільні пожертви передбачено у статті 21 *Закону про ОСББ*, відповідно до якої кошти об'єднання можуть складатися, зокрема, з:

*“статутних внесків, обов'язкових платежів членів об'єднання;*

*добровільних майнових, у тому числі грошових, внесків фізичних і юридичних осіб”.*

ОСН не мають права збирати членські внески, проте, відповідно до статті 16 *Закону про ОСН*, фінансовою основою таких організацій можуть бути *“добровільні внески фізичних і юридичних осіб”*.

З цього можна зробити висновок: спеціальні акти законодавства, що регулюють діяльність різних форм організацій громади, не містять суттєвих обмежень щодо залучення членських чи добровільних внесків.

Проте такі обмеження накладають положення податкового законодавства. Норми Податкового кодексу не завжди звільняють від оподаткування добровільні внески і пожертви, отримані організаціями громад.

Порядок оподаткування неприбуткових організацій визначено у статті 157 Податкового кодексу. Інформацію про те, які доходи та які організації звільнено від оподаткування, наведено у таблиці.

Форма організації громади	Доходи, звільнені від оподаткування
Громадська організація, благодійна організація	Доходи, отримані у вигляді: <ul style="list-style-type: none"><li>• коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань</li><li>• пасивних доходів</li><li>• коштів або майна, які надходять таким неприбутковим організаціям від ведення їх основної діяльності</li><li>• дотацій або субсидій, отриманих із державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством з метою зниження рівня таких цін (стаття 157.3 Податкового кодексу)</li></ul>
ОСББ	Доходи, отримані у вигляді внесків, коштів або майна, які надходять таким неприбутковим організаціям для забезпечення потреб їх основної діяльності та у вигляді пасивних доходів (стаття 157.8 Податкового кодексу)
Кооператив (некомерційний) ОСН	Доходи, отримані у вигляді: разових або періодичних внесків, відррахувань засновників і членів <ul style="list-style-type: none"><li>• коштів або майна, які надходять таким неприбутковим організаціям від провадження їх основної діяльності та у вигляді пасивних доходів</li><li>• дотацій або субсидій, отриманих з державного або місцевих бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством з метою зниження рівня таких цін (стаття 157.5 Податкового кодексу)</li></ul>

З таблиці видно, що від оподаткування не звільняються членські внески, зібрані громадськими організаціями. Відповідну норму Податкового кодексу прописано нечітко. Тому громадські організації, збираючи внески від своїх членів, змушені користуватися формулюваннями "безповоротна фінансова допомога", "добровільні пожертвування", які за своєю суттю не є тожними до терміна "членські внески".

Інша проблема зумовлена тим, що великою мірою оподаткування неприбуткових організацій на підзаконному рівні регулює Державна податкова служба. Один з головних інструментів регулювання — присвоєння неприбутковим організаціям "ознаки (коду) неприбутковості". Присвоєння такої ознаки здійснюється після державної реєстрації під час взяття на облік в органах податкової служби.

Не завжди члени об'єднання громади можуть правильно визначити, яку ознаку необхідно вказувати під час подання документів до податкових органів. Присвоєння неправильного коду є великим ризиком для організації, наслідком чого може стати повноцінне оподаткування грошових надходжень.

### **Бюджетні кошти**

Організації громади можуть отримувати кошти з бюджету через:

- державні закупівлі робіт/послуг;
- механізми соціального замовлення;
- фінансування в рамках цільових програм органів влади та органів місцевого самоврядування.

Державні закупівлі здійснюються відповідно до норм Закону України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 № 2289-VI (далі — *Закон про державні закупівлі*).

*Закон "застосовується до всіх замовників та закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт — 300 тисяч гривень"* (стаття 2 *Закону про державні закупівлі*).

Наявні процедури державних закупівель занадто складні і фінансово обтяжливі для невеликих організацій громади. Тому практичне їх застосування зумовлює багато проблем. Однак, зважаючи на зазначену норму, органи влади можуть сьогодні замовляти в організацій громади послуги на суми, що не перевищують 100 тис. грн без проведення тендерів.

Отримання з бюджету коштів у рамках соціального замовлення здійснюється відповідно до Закону України "Про соціальні послуги" від 19.06.2003 № 966-IV (далі — *Закон про соціальні послуги*).

З погляду реалізації проектів місцевого розвитку механізми фінансування соціальних послуг мало прийнятні, оскільки соціальні послуги — це послуги, спрямовані на задоволення потреб окремих вразливих груп населення, а не на задоволення потреб усієї громади.

Крім того, відповідно до статті 17 *Закону про соціальні послуги* існують обмеження для осіб, які надають такі послуги. Такі особи повинні задовольняти кваліфікаційним вимогам і пройти атестацію у порядку, який визначається відповідними центральними органами виконавчої влади.

Ще один варіант отримання коштів з місцевих бюджетів — фінансова підтримка, яка надається ОГ для реалізації соціальних, соціально-культурних проєктів, цільових програм. Така підтримка може надаватися, якщо у відповідному бюджеті передбачено на це кошти.

Відбір організацій для такої підтримки здійснюється зазвичай на умовах конкурсу. Єдиного порядку проведення таких конкурсів не існує. Порядки використання коштів Державного бюджету за тими чи іншими програмами ухвалює впродовж року Кабінет Міністрів України. Діє ціла низка постанов Кабінету Міністрів України щодо: конкурсів проєктів програм молодіжних і дитячих громадських організацій стосовно дітей, молоді, жінок і сім'ї; порядку використання коштів Міністерства культури і туризму за деякими програмами; порядку здійснення громадськими організаціями заходів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; порядку використання коштів для виконання заходів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері; порядку використання коштів для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів, а також громадським організаціям ветеранів тощо.

Прикладом може слугувати Порядок проведення конкурсного відбору проєктів і програм інформування громадськості з питань європейської інтеграції, розроблених громадськими організаціями, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2008 № 956.

Кошти місцевих бюджетів надаються на умовах конкурсів, які проводять відповідно до порядків, що затверджують органи місцевого самоврядування. У різних регіонах ці порядки можуть суттєво відрізнятись. Прикладом такого нормативного акта може слугувати Програма надання Львівською міською радою фінансової підтримки громадським організаціям на реалізацію соціально-культурних проєктів, затверджена Ухвалою Львівської міської ради від 19.03.2009 № 2521.

Зазвичай відповідно до встановлених порядків фінансову підтримку для реалізації соціально-культурного проєкту надають громадським організаціям через:

- перерахування коштів на розрахунковий рахунок громадської організації, відкритий у банку, що створений і діє на території України відповідно до положень чинного законодавства України, за умови підписання актів виконаних робіт;
- перерахування коштів на рахунок громадської організації, відкритий в органах Державного казначейства України, за умови набуття громадською організацією статусу одержувача бюджетних коштів.

Набуття статусу одержувача бюджетних коштів накладає на організацію громади численні вимоги та обмеження. Зокрема така організація змушена дотримуватися багатьох вимог щодо казначейського обслуговування, які встановлено в нормативних актах Державного казначейства України. Крім того, одержувачі бюджетних коштів є об'єктом обов'язкового контролю Державною фінансовою інспекцією (до грудня 2010 року – Головне контрольно-ревізійне управління).

Законодавство України передбачає існування досить цікавого інструменту для фінансування проектів ОГ, який наразі не набув повсюдного поширення.

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

### *Інституційні перешкоди*

Експерти проектів ПРООН та інших міжнародних організацій виділили чотири основні джерела залучення громадою коштів під реалізацію проектів розвитку:

- Кошти донорських організацій.
- Пожертви бізнесу, громадян, громадських організацій.
- Членські внески членів організації громади.
- Бюджетні кошти.

З практичного погляду залучення та використання коштів ОГ з перших двох джерел не спричинило особливих складнощів. Головна проблема, що виникала у зв'язку з отриманням фінансової допомоги від донорських організацій, бізнесу, громадян і громадських організацій, була пов'язана з особливостями реєстрації ОГ у частині підтвердження її неприбуткового статусу. Докладніше це питання висвітлено у розділі "Реєстрація організації громади".

Особливість залучення ОГ коштів у вигляді членських внесків полягає в тому, що для уникнення оподаткування їх формально збирають у формі безповоротної фінансової допомоги. Це цілком законний спосіб наповнення бюджету організації громади, однак такі членські внески залишаються нелегалізованими. Інколи в статуті ОГ свідомо прописували пункт про обов'язковість сплати членських внесків.

Досвід діяльності ОГ свідчить: найскладнішим для них є залучення бюджетних коштів. Проблемою тут є неможливість прямого фінансування діяльності громадських організацій з місцевих бюджетів згідно з українським законодавством. У зв'язку із цим експерти визначають два основні підходи до залучення бюджетного фінансування для реалізації проектів громади:

- **Фінансування органами місцевого самоврядування видатків**, пов'язаних з реалізацією проекту. Цей підхід передбачає використання бюджетних грошей для безпосереднього розрахунку з підрядниками за товари чи послуги, потрібні для реалізації проекту громади.
- **Фінансування через спеціальні казначейські рахунки**, які відкривали для ОГ. Формально єдиним розпорядником коштів на рахунку є орган місцевого самоврядування.

Основні вади можливих за наявної нормативно-правової бази способів залучення бюджетного фінансування для реалізації проектів громади:

- формальне виключення громади з процесу придбання товарів чи послуг, що приховує корупційні ризики;
- тривалість і забюрократизованість процедури державних закупівель, за якою здійснюється вибір підрядників;
- складне та обтяжливе звітування ОГ за використання бюджетних коштів перед контролюючими інстанціями;
- ускладнений доступ до грошей, що можуть затримуватися на тижні або навіть місяці, тим самим затримуючи весь проект;
- прив'язка бюджетного фінансування до календарного року, що унеможлиблює перехід залишку коштів на наступний календарний рік.

## Управління майном, створеним у рамках проектів громади

Після того, як ОГ успішно реалізувала проект розвитку, часто постає проблема управління майном, створеним або відновленим у рамках проекту. Цю проблему зазвичай вирішують через передачу новоствореного майна у комунальну власність. Так, з початку реалізації проекту Програми розвитку ООН та ЄС "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду" кількість об'єктів, створених у рамках проектів громад і переданих на баланс місцевих рад, сягнула 482.

Водночас ідея сталого розвитку на місцевому рівні, підтримана Проектом, передбачає активну участь членів громади в управлінні новоствореними або відремонтованими об'єктами. Одним із можливих механізмів такої участі є створення організаціями громад фондів підтримки життєдіяльності об'єктів, де частина коштів організацій громад акумулюється на потреби утримання та поточного ремонту майна, створеного або відновленого в рамках проектів громад. За період реалізації Проекту "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду" організації громад створили 412 фондів підтримки життєдіяльності об'єктів.

### Нормативно-правова база

Законодавство України допускає залучення організацій громади до управління об'єктами комунальної власності. Однак практично всі наявні спосо-

би є мало прийнятними з погляду реалізації громадами проектів місцевого розвитку.

Перед громадою зазвичай постає одне з таких питань щодо управління майном:

- як передати створене громадою майно в комунальну власність для його подальшого утримання та обслуговування;
- як громада може сама здійснювати подальше обслуговування майна (наприклад, ремонтувати школи, лікарні тощо), якщо воно перебуває в комунальній власності.

У першому випадку часто виникають суттєві проблеми, оскільки законодавство не містить чіткого і прозорого порядку передачі організацією громади майна в комунальну власність. Найвні процедури заплутані і часто потребують суттєвих витрат.

Що стосується забезпечення утримання майна, то відповідні відносини можуть врегулюватися договорами про надання послуг. Однак у цьому разі відносини організації громади і місцевої влади підпадатимуть під дію законодавства про державні закупівлі, що одразу спричинює численні проблеми і перешкоди.

Згідно з чинним законодавством питання спільного управління/володіння майном можна вирішувати в рамках таких механізмів, як концесія, управління майном, інвестиційні проекти, державно-приватне партнерство. Однак вони більше пристосовані для випадків, коли йдеться про отримання економічної вигоди, що в принципі є мало прийнятним для реалізації проектів, спрямованих на місцевий розвиток.

Окремо зазначимо: для окремих форм організацій громад законодавство передбачає доволі ефективні механізми участі в управлінні майном. Йдеться про ОСН. Законодавство України прямо передбачає, що відповідні ради можуть передавати ОСН майно в оперативне управління. Однак самостійно ОСН не мають практичних можливостей залучення коштів, оскільки вони не є юридичними особами.

### *Інституційні перешкоди*

Якщо проект мав на меті відновлення об'єкта комунальної власності, основними питаннями, що виникають після його завершення, є:

- утримання відновленого об'єкта в належному стані;
- контроль громади за цільовим використанням об'єкта.

Для збереження впливу громади на об'єкти комунальної власності, відновлені в рамках проектів розвитку, можливим рішенням є створення наглядових рад у складі представників організації громади, органів місцевої влади та самоврядування для здійснення контролю за станом майна, його утриманням та обслуговуванням.

Якщо проект передбачав створення або придбання майна, після його завершення виникає низка питань, пов'язаних із правом власності на нове майно:

- Експерти проектів ПРООН, GTZ і SDC схиляються до думки, що безпосереднє утримання та управління об'єктами не є завданням ОГ. Навіть більше, така діяльність може бути обтяжливою для громади через відсутність у ОГ сталої інституційної бази та стабільних джерел залучення коштів. Особливо це стосується ситуацій, коли належне утримання та обслуговування об'єктів власності, створених у рамках проектів громад, потребує великого обсягу робіт і витрат.
- Передача об'єкта в комунальну власність або створення комунального підприємства для його утримання та обслуговування є тривалим і складним процесом із великою кількістю адміністративних вимог, яким має відповідати цей об'єкт.
- Передача об'єкта в управління комерційній структурі можлива за умов, якщо об'єкт здатний генерувати дохід, що забезпечить її стале функціонування. Наприклад, водогін генерує дохід у вигляді плати за водопостачання.



# Рекомендації щодо створення умов для місцевого розвитку, орієнтованого на громаду

Державна політика в Україні розглядає питання місцевого розвитку виключно як сферу відповідальності місцевої влади — представницьких органів відповідних територіальних громад. Утім, державним і місцевим органам влади часто бракує спроможності та ресурсів для повноцінного виконання цих зобов'язань. Водночас в Україні не створено достатньо сприятливих умов для прямої участі громад у процесах місцевого розвитку. Важливість та ефективність такої участі переконливо засвідчує успішний досвід роботи Програми розвитку ООН в Україні з просування підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду.

Можливості громади до самоорганізації та активної участі у процесах місцевого розвитку мають бути нормативно забезпечені таким чином, щоб не дублювати, а доповнювати функції місцевої влади. Це створить умови для максимально ефективної співпраці місцевої влади та громади у вирішенні питань місцевого розвитку.

Аналіз умов для реалізації підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, та досвіду проектів Програми розвитку ООН в Україні вказує на наявність суттєвих перешкод для більш активної участі громад у процесах місцевого розвитку. Можливими є три способи їх усунення: точкові зміни чинного законодавства, нова редакція Закону "Про органи самоорганізації населення" або прийняття нового закону "Про місцевий розвиток".

Точкові зміни чинного законодавства можуть усунути окремі перешкоди до місцевого розвитку, втім, не дозволять вирішити увесь комплекс проблем. Прийняття нової редакції закону "Про органи самоорганізації населення", що суттєво розширить повноваження наявної форми самоорганізації — органів самоорганізації населення, видається найбільш оптимальним способом формування цілісної системи залучення громади до процесів місцевого розвитку. Втім, такі зміни можуть відчутно обмежити функціонування органів самоорганізації населення в нинішньому їх вигляді. Прийняття нового закону "Про місцевий розвиток", що передбачатиме створення організації громади, як цільової форми неприбуткової організації для самоорганізації громади, є альтернативним способом комплексного усунення перешкод для впровадження підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду. Цей спосіб не накладає жодних обмежень на теперішні форми неприбуткових організацій, проте складніший з політичного погляду.

Перешкода	Рекомендації	Спосіб реалізації
<p>Жодна з передбачених законодавством форм самоорганізації громади не надає всіх необхідних можливостей для максимально активного залучення громади до місцевого розвитку</p>	<p>Форма самоорганізації громади повинна:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• бути максимально простою для створення</li> <li>• надавати максимальні можливості для провадження неприбуткової господарської діяльності</li> <li>• мати максимальні можливості для взаємодії та співпраці з місцевою владою</li> </ul> <p>Для цього можна використати ті умови реєстрації та провадження господарської діяльності, що передбачені українським законодавством для кооперативів, і ті можливості для взаємодії з органами влади, які чинне українське законодавство надає органам самоорганізації населення та громадським організаціям</p>	<p>Можливі два варіанти реалізації:</p> <p>а) розширення повноважень органів самоорганізації населення через прийняття нової редакції Закону "Про органи самоорганізації населення"</p> <p>б) створення цільової форми неприбуткової організації для самоорганізації громади – організації громади через прийняття нового закону "Про місцевий розвиток"</p>
<p>Підготовка документів, необхідних для реєстрації всіх форм самоорганізації громад, потребує великих витрат часу та коштів</p>	<p>Для спрощення процесу підготовки документів, необхідних для реєстрації організації громади, потрібно нормативно затвердити типовий статут такої організації. Він має містити такі вимоги до її діяльності:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• У загальних зборах громади, на яких вирішуються основні питання, пов'язані з участю громади у місцевому розвитку, мають брати участь представники не менш як 80% домогосподарств, що належать до відповідної громади (принаймні один представник від одного домогосподарства)</li> <li>• Такий самий рівень представництва потрібен для створення організації громади (по одному представнику від щонайменше 80% домогосподарств)</li> <li>• У зборах організації громади, на яких вирішуються основні питання її діяльності, мають брати участь не менш як 80% її членів</li> </ul> <p>Усунення вимоги подавати нотаріально посвідчені копії документів для реєстрації організації громади дозволить суттєво скоротити видатки, пов'язані з її реєстрацією</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів про затвердження типового статуту</p> <p>Зміни до статті 24 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців"</p>

Перешкода	Рекомендації	Спосіб реалізації
Наявні механізми співпраці громади та місцевої влади, а також залучення громади до розробки планів і прийняття рішень на місцевому рівні не гарантують врахування позиції громади	Зробити рішення громадських слухань обов'язковими для розгляду на черговій сесії місцевої ради. Це унеможливить ігнорування позиції громади, формалізованої у вигляді резолюції громадських слухань	Статтю 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" викласти у такій редакції: <i>"Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування на черговій сесії"</i>
	Норму щодо обов'язковості розгляду на сесії місцевої ради поширити на рішення зборів організації громади, оскільки за своєю природою така організація є повноважним представником громади	Передбачити відповідну норму у новій редакції Закону "Про органи самоорганізації населення" або новому законі "Про місцевий розвиток"
	Представникам організації громади надати право бути присутніми на сесіях місцевої ради та мати право дорадчого голосу	а) У разі прийняття нової редакції Закону "Про органи самоорганізації населення" – зберегти відповідну норму чинної редакції закону б) У разі прийняття нового закону "Про місцевий розвиток" – передбачити відповідну норму у законі
	Механізми консультацій з громадськістю, що є обов'язковими для застосування центральними органами виконавчої влади, поширити на органи місцевого самоврядування	Зміни до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996
	Зобов'язати органи місцевої влади на вимогу організацій громад створювати координаційні органи з питань місцевого розвитку: форуми місцевого розвитку (районний рівень) і координаційні ради (обласний рівень)	Передбачити відповідну норму у новій редакції Закону "Про органи самоорганізації населення" або новому законі "Про місцевий розвиток". Процедурні питання врегулювати окремою постановою Кабінету Міністрів України
	Забезпечити створення Ресурсно-інформаційних центрів з питань самоорганізації громад як структурних підрозділів всіх місцевих державних адміністрацій	Зміни до рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.07 № 996

Перешкода	Рекомендації	Спосіб реалізації
Жодна з передбачених законодавством форм реєстрації організацій громади не має можливості для безперешкодного та неоподаткованого отримання коштів з усіх дозволених джерел	Передбачити можливість неоподаткованого отримання організацією громади коштів з таких джерел: членські внески, безповоротна фінансова допомога, комерційна діяльність, що не має на меті отримання прибутку	Зміни до статті 157 Податкового кодексу України
	Механізм проведення конкурсів проектів неурядових організацій, що наразі регулюється місцевими нормативними актами міст та областей України, врегулювати на національному рівні та поширити на проекти організацій громад	Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження типового порядку проведення конкурсів
Результати проектів громад можуть виявитися несталими через нерегульованість питання участі громад в утриманні та обслуговуванні об'єктів, створених або відновлених ними	Зобов'язати органи місцевої влади приймати на баланс майно, створене організаціями громад, якщо останні виявили намір здійснити його передачу, та забезпечити всіляку підтримку цьому процесу	Зміни до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"
	Питання створення організаціями громад фондів підтримки життєдіяльності об'єктів, їх наповнення за рахунок коштів громад і використання для потреб утримання та обслуговування об'єктів, створених або відновлених громадами, мають бути врегульовані в типовому статуті організації громади	Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження типового статуту

# Додаток 1.

## Перелік звітів проектів міжнародної технічної допомоги у сфері місцевого розвитку

1. Звіт Муніципальної програми врядування та сталого розвитку Програми розвитку ООН в Україні, грудень 2006.
2. Піврічний звіт, лютий – червень 2010, швейцарсько-український проєкт з підтримки децентралізації в Україні.
3. Проектний документ № 13 РЕФОРМА МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ, проєкт Німецького товариства технічної співпраці “Реформа державного управління в Україні”.
4. Проектний документ № 17 ВІДГУК НА “ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ””, проєкт Німецького товариства технічної співпраці “Реформа державного управління в Україні”.
5. Проектний документ № 19 ВІДГУК НА КОНЦЕПЦІЮ ТА ЗАКОНОПРОЕКТ СТОСОВНО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ, проєкт Німецького товариства технічної співпраці “Реформа державного управління в Україні”.
6. Проектний документ № 21 ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ — ФІСКАЛЬНА СИСТЕМА ТА ПОТРЕБА У ЇЇ РЕФОРМУВАННІ, проєкт Німецького товариства технічної співпраці “Реформа державного управління в Україні”.
7. Звіт “Співпраця громади та місцевої влади — досвід проєкту ЄС/ПРООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” у Хмельницькій області”, Програма розвитку ООН в Україні.
8. Звіт “Досвід використання підходу до розвитку, орієнтованого на громаду, в Івано-Франківській області”, Програма розвитку ООН в Україні.
9. Звіт “Розвиток місцевих громад Луганщини: досвід по співпраці з проєктом Європейського Союзу та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду””, Програма розвитку ООН в Україні.
10. Звіт ““Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” у Миколаївській області”, Програма розвитку ООН в Україні.
11. Звіт “Соціальна мобілізація громад Черкащини — досвід співпраці з проєктом Європейського Союзу та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду””, Програма розвитку ООН в Україні.

12. Звіт "Досвід реалізації проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду" в Чернігівській області", Програма розвитку ООН в Україні.
13. Звіт "Досвід впровадження підходу, орієнтованого на громаду, в межах спільного Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду" у Херсонській області""", Програма розвитку ООН в Україні.
14. Звіт "Досвід мобілізації громад в Сумській області – разом дієвіше", Програма розвитку ООН в Україні.
15. Звіт Закарпатської обласної державної адміністрації та Закарпатської обласної ради з документування досвіду розвитку громад, що базується на партнерстві, Програма розвитку ООН в Україні.
16. Звіт "Запорізькі громади: від байдужості – до самостійного розвитку", Програма розвитку ООН в Україні.
17. Звіт з документування досвіду використання підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, в Донецькій області, Програма розвитку ООН в Україні.
18. Звіт з документування досвіду використання підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, у Вінницькій області, Програма розвитку ООН в Україні.
19. Звіт з документування досвіду використання підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, в Черкаській області, Програма розвитку ООН в Україні.

## Додаток 2.

### Список опитаних експертів з питань місцевого розвитку

1. *Айдер Сейтосманов*, радник з питань регіонального розвитку, Програма розвитку та інтеграції Криму, Програма розвитку ООН в Україні.
2. *Анатолій Ткачук*, президент, Асоціація агенцій регіонального розвитку України.
3. *Вагим Прошко*, виконавчий директор, Всеукраїнська громадська організація "Клуб мерів".
4. *Ганна Боровая*, фахівець з мобілізації громади у Луганській області, проект "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", Програма розвитку ООН в Україні.
5. *Євген Фишко*, перший віце-президент, Асоціація агенцій регіонального розвитку України.
6. *Ігор Стефанів*, фахівець з мобілізації громади у Тернопільській області, проект "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", Програма розвитку ООН в Україні.
7. *Ірина Скалій*, менеджер проекту, Муніципальна програма врядування та сталого розвитку, Програма розвитку ООН в Україні.
8. *Ірина Щербина*, генеральний директор, Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень.
9. *Людмила Шинкаренко*, фахівець з мобілізації громади у Донецькій області, проект "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", Програма розвитку ООН в Україні.
10. *Наталія Бєлюкіна*, фахівець з мобілізації громади у Київській області, проект "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", Програма розвитку ООН в Україні.
11. *Олена Литвиненко*, керівник програми DESPRO, швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні".
12. *Юрій Ганущак*, експерт з питань бюджету, Асоціація міст України.

# Додаток 3.

## Перелік основних нормативно-правових документів, які регулюють питання місцевого розвитку за участю громади

1. Конституція України.
2. Бюджетний кодекс України.
3. Податковий кодекс України.
4. Господарський кодекс України.

### *Закони України*

5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні".
6. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування".
7. Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування".
8. Закон України "Про місцеві державні адміністрації".
9. Закон України "Про кооперацію".
10. Закон України "Про благодійництво та благодійні організації".
11. Закон України "Про об'єднання громадян".
12. Закон України "Про органи самоорганізації населення".
13. Закон України "Про асоціації органів місцевого самоврядування".
14. Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку".
15. Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".
16. Закон України "Про планування і забудову територій".
17. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України".
18. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".
19. Закон України "Про соціальні послуги".
20. Закон України "Про концесії".
21. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів".
22. Закон України "Про транскордонне співробітництво".



23. Закон України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації".
24. Закон України "Про державно-приватне партнерство".
25. Закон України "Про здійснення державних закупівель".

### *Укази Президента України*

26. Указ Президента "Про Концепцію державної регіональної політики".
27. Указ Президента "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні".

### *Акти Кабінету Міністрів України*

28. Розпорядження КМУ "Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні".
29. Розпорядження КМУ "Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики".
30. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (схвалена КМУ).
31. Постанова КМУ "Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян".
32. Постанова КМУ "Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики".
33. Порядок проведення конкурсного відбору проектів і програм інформування громадськості з питань європейської інтеграції, розроблених громадськими організаціями, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2008 № 956.
34. Типове положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.
35. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.