

РАДА І ДЕПУТАТ: РОБОТА В ІМ'Я ГРОМАДИ

**Залучення громадськості
до підготовки та ухвалення рішень
органами місцевого самоврядування
та розвитку громад**

ББК 66.3 (4УКР)12
Р15

Автори:
Анатолій Ткачук
Євген Фишко
Юрій Ганущак
Ксенія Ляпіна
Дмитро Ляпін
Віталій Зелюк
Вадим Штефан

Літературний редактор:
Олександр Климчук.

Видання здійснене за підтримки фонду Чарльза Стюарта Мотта

***Погляди, викладені тут, належать авторам цієї роботи і не можуть
ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну
точку зору Фонду Чарльза Стюарта Мотта.***

Р15 Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад. /А.Ткачук, Є.Фишко, Ю.Ганущак та ін. - К.: [Ін-т громадян. сусп-ва: ІКЦ „Леста“], 2006. - 232с.
ISBN 966-8312-17-1

Книга розрахована на депутатів місцевих рад, лідерів місцевих партійних організацій та громадських активістів у містах і селах України, на всіх тих, хто не байдужий до участі у реалізації регуляторної політики, прагне покращити свої знання та вміння у цьому напрямку.

ББК 66.3(4УКР)12

© Інститут громадянського суспільства
ISBN 966-8312-17-1 © „ІКЦ Леста“ (макет)

ВСТУП

Протягом останніх семи-восьми років Інститут громадянського суспільства намагався оперативно реагувати на швидкозмінне українське законодавство й готувати різноманітні методичні матеріали для депутатів місцевих рад та активістів громад, аби полегшити їм доступ до новинок законодавства й надати можливість ефективно його застосовувати.

За цей час ми провели десятки тренінгів та навчань для представників місцевих рад з різних регіонів України, з великих міст і маленьких селищ. Багато з наших колишніх слухачів на сьогодні є міськими, селищними чи сільськими головами, секретарями рад, керівниками районних адміністрацій чи партійними лідерами.

Ідея нової роботи «Рада і депутат» виникла після того, як набув чинності Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». На жаль, навіть після більш як року від набрання ним чинності він практично не застосовується. Для цього є багато причин. І громіздкість самого закону, й складність процедур, проте найголовніше — психологічна неготовність державних органів та органів місцевого самоврядування до планування своєї регуляторної діяльності й до вислуховування думок суб'єктів, на які направлене новітнє регулювання. Ігнорування закону дозволяють собі і Верховна Рада, і Кабінет міністрів України. Але це не можуть дозволити собі органи місцевого самоврядування, оскільки вони мають бути найперше зацікавлені у сприятливому регуляторному середовищі у своїх територіальних громадах.

Зрозуміла й прозора регуляторна політика, вирішення інших, важливих для громади, проблем неможливе без прямої участі громадян у житті громади. Поступова трансформація демократії представницької до демократії прямої участі, що захопила давні демократії Європи й Америки, дійшла і до України. Помаранчева революція і широка громадська активність, що не вщухає понині, дають підстави стверджувати, що вороття до етапу ігнорування волі громади вже не буде. Саме тому дуже важливе формування нової філософії відносин між владою та громадськістю: від конфронтації та конкуренції — до діалогу й співпраці.

Нашу роботу «Рада і депутат», виконану у форматі навчального модуля, охоплює дві взаємопов'язані теми: регуляторна діяльність місцевої влади та співпраця з громадськістю. Крім друкованої версії модуля буде і його електронна, розширена, що міститиме значно більше додаткового матеріалу, зокрема різних прикладних розробок для місцевого самоврядування, підготовлених в Інституті громадянського суспільства протягом останніх років.

Робота стала наслідком довготривалого процесу вивчення потреб місцевого самоврядування у доброму урядуванні в нинішніх умовах конкурентного середовища, коли за усілякі ресурси слід боротись інтелектом, прозорістю своїх дій, нестандартними підходами до розв'язання стандартних ситуацій. Колектив авторів пройшов різні етапи політичної, практичної й наукової діяльності в царині законодавства, місцевого самоврядування, місцевого економічного розвитку і має широкий досвід викладацької роботи.

Окрема велика подяка «Мережі громадянської дії в Україні» (UCAN) за підтримку діяльності Інституту громадянського суспільства в напрямку розвитку місцевого самоврядування в Україні, підготовці та видання цього навчального модуля. Сподіваємося, він буде корисний для депутатів місцевих рад, лідерів місцевих партійних організацій та громадських активістів у містах і селах України.

*Анатолій ТКАЧУК,
голова Інституту громадянського суспільства*

СПІВПРАЦЯ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В ІНТЕРЕСАХ ГРОМАДИ

*Анатолій Ткачук, голова Інституту громадянського
суспільства*

Наш навчальний модуль стосується різних компонентів активності місцевої влади і передовсім депутатів місцевих рад у розв'язанні проблем громади. Однією з важливих складових плідної діяльності на цій ниві є налагодження співпраці та партнерських відносин між місцевою владою і громадськістю, аби обидві сторони цієї співпраці мали позитивний ефект, а така співпраця йшла на користь громади.

Питання співпраці влади та громадськості, а також залучення громадськості до вироблення державної чи місцевої політики у галузях, за які відповідають відповідні органи публічної влади, сьогодні є актуальним для всіх демократичних держав світу. Відбувається певний перехід від представницької демократії до демократії участі.

Для України ця тема ще досить нова, проте надзвичайно перспективна, тим паче що для цього є достатні юридичні передумови; проблема поки що в іншому — недостатньому розумінні важливості нового формату відносин влада-громадськість та відсутності досвіду у застосуванні тих юридичних механізмів співпраці, які є в українському законодавстві.

1. ЮРИДИЧНІ МЕХАНІЗМИ СПІВПРАЦІ

В цьому параграфі ми спробуємо розглянути питання юридичних норм, що дають змогу органам та посадовим особам публічної влади застосувати у своїй діяльності нові підходи до вирішення проблем суспільства за допомогою самого організованого суспільства. Хоча модуль розрахований в основному на місцевий рівень публічної влади, ми хоча б побіжно покажемо нормативне підґрунтя партнерських відносин влада-громадськість і на національному рівні.

НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Конституція України:

Стаття 36. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів,...

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів влади та місцевого самоврядування.

Стаття 40. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого

самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Стаття 72. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Як бачимо, українська Конституція, з одного боку, встановила загальне право для громадян «брати участь в управлінні державними справами», проте з іншого боку, в розділах та статтях, що стосуються органів державної влади та місцевого самоврядування, цей постулат не знайшов подальшого розвитку.

Найважливішою конституційною нормою щодо громадської участі в ухваленні рішень на національному рівні є право народу на ініціювання всеукраїнського референдуму, наслідком якого може бути ухвалення закону чи іншого найбільш важливого для держави рішення.

Звичайно, такий засіб є крайнім випадком, і було б дуже добре, якби він ніколи не застосовувався, тим паче, що сумний досвід референдуму за народною ініціативою зразка 2000 року ми вже маємо.

Найкраще було б, аби інтереси громадськості при ухваленні рішень на державному рівні, зокрема в законодавстві, враховувалися через інші механізми, а не референдумом.

В багатьох державах світу існує таке поняття, як «народна петиція». Це право народу ініціювати розгляд в парламенті будь-якого питання чи будь-якого законопроекту, якщо це підтримано певною кількістю підписів громадян, котрі мають право голосу на виборах, без додаткових процедур щодо порядку внесення законопроектів, які передбачені для інших суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Оскільки такого права участі громадськості не передбачено, залишається використання механізмів прямого лобіювання, які знову ж таки в Україні поки що не мають законодавчого регулювання, хоча насправді досить широко використовуються, але не в публічній формі.

У пригоді тут може стати стаття 38 разом із статтею 36. Адже задоволення своїх політичних, економічних і т.п. інтересів (стаття 36) може бути здійснено, коли ці інтереси захищені у національному законодавстві.

Відповідно до статті 93 суб'єктами права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України є Президент, Уряд, Національний Банк та народні депутати України.

Оскільки доступ та вплив громадськості на перші три з перелічених суб'єктів навряд чи можна вважати досить простими, залишається фактично єдиний суб'єкт такого впливу — народні депутати України.

Стаття 24 Закону «Про статус народного депутата України» встановлює деякі норми, що дозволяють сподіватись на залучення народного депутата до вирішення питання доступу громадськості до процесу підготовки чи ухвалення рішень на рівні єдиного законодавчого органу України. Адже до обов'язків народного депутата належить:

«1) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

...Народний депутат розглядає всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, узагальнює їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.»

Оскільки тут не йдеться виключно про депутатів-мажоритарників, то ця стаття фактично є єдиною правовою нормою, через яку певною мірою громадськість може залучитись до «управління державними справами».

Як бачимо, законодавчих підстав для того, щоб мовити про широку реалізацію права громадян на участь в управлінні державними справами на національному рівні, не так і багато.

Залишається виключно добра воля органів державної влади — дослухатись чи ні до пропозицій та думки представників різних секторів суспільства при підготовці та ухваленні державних рішень. І українська практика показує, що в залежності від керівника державного органу або відбувається, або не відбувається залучення громадськості до процесу підготовки та ухвалення рішень.

МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ

Щоб перейти до розгляду питання громадської участі у вирішенні проблем громади крізь призму відповідного законодавства, що регулює ці питання, варто відмітити, що сьогодні ще не можна стверджувати, що практика партнерських відносин “місцева влада — громадськість” є надто поширеною.

На жаль, досить часто влада та громадськість дотримуються протилежних тез.

Теза влади: ми знаємо що робити, ми вміємо як робити, але в нас не вистачає на все грошей, а громадськість уміє нас лише критикувати, хоча сама ні на що не здатна;

Теза громадських організацій (ГО): влада має повноваження, має кадри, має кошти, але проблеми громади не вирішуються. Отже, влада малоспроможна. Нам би їхні можливості і ми б зробили все!

На жаль, і перша й друга тези не прийнятні для встановлення режиму співпраці у громаді, й доки вони будуть домінуючі — сподіватись на зміну ситуації на краще неможливо.

Звісно, слід пам'ятати, що саме владні органи в силу свого статусу та повноважень відповідальні за ситуацію у громаді. Довіра до місцевої влади перевіряється на виборах або ж в екстремальних ситуаціях — на «місцевих революціях», коли люди вимагають відставки влади, або навпаки — захищають свого голову громади чи депутатів ради від тиску з боку державних органів¹.

Результат виборів прямо залежить від ситуації в громаді.

Саме тому в кращій ситуації у громаді зацікавлена як місцева влада, що хоче і надалі залишатись владою, так і сама громада, що бажає жити у комфортному та безпечному середовищі.

Це об'єктивна передумова налагодження режиму співпраці між місцевою владою та громадськістю.

Тому можна стверджувати (на основі іноземного та українського досвіду):

1. Вирішення найбільш складних проблем громади можливе лише за умов співпраці влади та громади (як безпосередньо, так і через ГО).

2. Де є щирий діалог і співпраця влади й громадськості, там стабільні як сама влада, так і ситуація у громаді.

Законодавчі умови налагодження співпраці місцевої влади та громадськості

Закон про місцеве самоврядування 1997 року запровадив нову форму правового забезпечення територіальних громад. З одного боку, він достатньо повно врегулював на рівні закону структури та компетенції місцевих органів, а з іншого, означивши деякі важливі права громади в цілому чи її окремих частин, віддав їхнє процедурне регулювання місцевій раді. Абсолютно правильне рішення, виявляється, не зовсім спрацювало.

На наш погляд, тут є дві причини: перша — нечітка форма самого закону, який, з одного боку, передбачає факультативність існування місцевих статутів, а з іншого — віддає на регулювання саме статутом порядку реалізації наданих законом прав громади; друга — психологічна та юридична неготовність місцевих рад до ухвалення такого юридично складного нормативного акту, як місцевий статут, і як наслідок — ігнорування цієї норми закону або ухвалення статуту у формі декларативного, а не функціонального документу, наявність якого ніяк не поліпшує правове регулювання на місцевому рівні.

¹ Створення такого тиску на незалежних місцевих керівників було досить поширеною практикою до «помаранчевої революції»; можливо, тепер ситуація буде інша. (Примітка автора)

Ще однією проблемою є недостатньо чітке формулювання стосовно реалізації територіальною громадою прав, наданих статтями 8 (загальні збори громадян), 9 (місцеві ініціативи), 13 (громадські слухання), 14 (органи самоорганізації населення).

Так, лише у статті 9, що регулює право на місцеві ініціативи, вказано, що порядок «внесення ініціативи» визначається представницьким органом або статутом. В той же час реалізація права на загальні збори та громадські слухання за законом формально неможлива без статуту. Звісна річ, за аналогією, можна стверджувати, що в разі відсутності статуту як факультативного документу рішенням ради можна ухвалити відповідне місцеве положення, що регулюватиме порядок реалізації права на загальні збори та громадські слухання.

Взагалі питання підготовки місцевого нормативного акта, який би регулював порядок реалізації прав громади відповідно до статей 8, 9, 13, зовсім не просте, оскільки маємо пам'ятати, що, з одного боку, законодавець наділив громаду правом, але, з другого, реалізація цього права не повинна використовуватись окремими групами в громаді на шкоду самої громади, на дестабілізацію ситуації. Тобто тут загального для всіх громад рецепту нема, в кожному конкретному місті формат реалізації прав громади може бути різний, головне — аби був баланс між правом, реалізація якого корисна для громади, і способом реалізації, який би не призводив до нових проблем громади. Проте через відсутність у законі будь-яких згадок щодо мінімальних вимог до правового регулювання порядку проведення зборів, слухань та реалізації права місцевої ініціативи місцеві депутати досить часто несвідомо пропускають у місцевих нормативних актах важливі правові моменти щодо процедур реалізації наданих законом прав, що зрештою не дає змоги на практиці скористатись такими правами.

Щоб пересвідчитись у цьому, варто переглянути нині чинні статuti різних українських міст. В усіх статутах статті, що регулюють порядок реалізації прав територіальної громади на ухвалення рішень органами місцевого самоврядування через збори, громадські слухання та місцеві ініціативи, не функціональні, а їхнє застосування за умов несприяттв місцевої влади практично неможливе.

Стаття 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93- IV, встановлює: *«Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини — виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень...»*

Виходячи з такого припису, можна стверджувати, що громада в цілому й окремі її члени, надто коли вони організовані в єдину корпорацію (товарис-

тво), можуть впливати на депутата через механізм доручень та механізм контролю за їхнім виконанням.

Саме для цього є стаття 17 — «Доручення виборців». Частина 1 цієї статті встановлює: *«Виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому»*.

Себто депутат має приймати до свого розгляду доручення виборців, але — й це найголовніше — він може і повинен здійснити заходи щодо реального виконання таких доручень. Цю можливість надає частина 5 цієї статті: *«Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних, в тому числі фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади»*.

Іншими словами: члени територіальної громади, місцеві громадські організації, виборці конкретного виборчого округу покликані настійно через механізм цього закону «доручати» своєму депутатові вирішити конкретну проблему, наприклад — чи ухвалити місцевий нормативний акт, що впливає із Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і який надаватиме можливості громадськості дійсно реалізовувати своє право на доступ до ухвалення місцевих рішень, чи просто засипати яму при в'їзді у двір або почистити водостоки. І в першому, і в другому випадках депутат зобов'язаний зробити все можливе, аби такі доручення були розглянуті радою та включені у план роботи відповідної служби виконкому.

Частина 8 цієї ж статті говорить, що «Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання».

Стаття 16 цього закону зобов'язує депутата «періодично, але не рідше одного разу на рік звітувати перед виборцями, об'єднаннями громадян»; власне, «звіт може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення» (частина 3 статті 16).

Механізм доручення для депутата та право вимагати звіт про депутатську діяльність та виконання доручень є справді реальними важелями доступу організованої громадськості до впливу на ухвалення рішень місцевою радою.

Важливим елементом залучення громадськості до вирішення проблем громади є такий випробуваний в часі механізм роботи місцевої ради, як Слухання у комісії ради.

Саме через роботу комісії над підготовкою проектів рішень ради можна використовувати місцевий інтелектуальний ресурс і створити клімат довіри між місцевою владою в особі ради та громадою.

СЛУХАННЯ В КОМІСІЇ МІСЦЕВОЇ РАДИ ²

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає утворення радами постійних комісій з числа депутатів ради. Основні повноваження комісій визначаються у статті 47 Закону (збережено нумерацію частин відповідно до Закону):

4. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

5. Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, яких пропонують для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

6. Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їхніх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їхніх керівників, а в необхідних випадках — на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

7. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

10. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності — заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписують голова і секретар комісії.

11. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особа-

² Це стосується міських, селищних та сільських рад. (Примітка автора)

ми, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними термін.

12. Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів (виділено автором).

15. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.»

Отож, повноваження комісій ради досить широкі, аби вони могли стати справді ефективним інструментом для здійснення радою повноважень представницького органу місцевого самоврядування.

Проте чимало норм наведеної вище статті можуть бути реалізовані лише в разі ухвалення радою нормально виписаного регламенту роботи ради та Положення про комісії ради³.

Постійні комісії ради здійснюють свої контрольні функції щодо питань, віднесених до компетенції ради стосовно виконавчих органів, установ і організацій, що діють на території ради. Установи, органи й організації зобов'язані виконувати вимоги комісій, подавати їм необхідні матеріали та документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації постійних комісій і повідомляти у встановлений ними термін про результати розгляду і вжиті заходи.

Постійна комісія ради:

- розробляє пропозиції і готує їх до розгляду радою;
- узагальнює та систематизує пропозиції громадян, установ та організацій щодо поліпшення діяльності ради;
- опубліковує в місцевій пресі проекти заходів та звернень до установ і організацій, громадян та їхніх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування;
- подає раді пропозиції щодо винесення питань на обговорення громадськості самоврядної території.

Як бачимо, постійна комісія ради — за відповідного місцевого регулювання, детального й демократичного положення про комісії, а також за доброї волі з боку голови комісії та її складу — може стати дуже важливим інструментом моніторингу громадської думки в громаді, вивчення потреб різних соціальних чи корпоративних груп мешканців громади.

Для цього комісія може вдаватися до різних механізмів: від запрошення на свої засідання представників громадськості до проведення круглих

³ Ознайомитись з проектами типового положення про комісії ради та регламентом ради можна у виданні «Міське самоврядування у громаді: практичний посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад./За ред. А. Ткачука. — К.: Інститут громадянського суспільства:ТОВ «ІКЦЛЕСТА», 2004.-304 с.»

столів чи громадських обговорень проектів нормативних актів, що готуються комісією.

Втім, найдоцільнішим з точки зору вивчення потреб у правовому регулюванні, думки громадськості та публічності роботи органу місцевого самоврядування є такий інструмент діяльності постійної комісії ради, як слухання.

Слухання як важливий елемент здійснення контрольної функції представницького органу та спосіб отримання необхідної інформації для об'єктивного вирішення питань

Слухання — це спеціальне засідання членів комісії за участю інших осіб, присутність яких є доцільною, і слугує досягненню потрібної інформації щодо питань (віднесених до компетенції ради), прийняття рішення з яких неможливе без широкого і всебічного обговорення за участю всіх зацікавлених осіб та організацій.

Слухання у постійних комісіях рад можуть:

- провадитися для досягнення різних цілей, проте всі вони повинні слугувати насамперед з'ясуванню деяких фактів життя громади, члени якої можуть брати участь у слуханнях як свідки, представники організованих груп населення, експерти;
- сприяти поглибленню поінформованості громадян про певні проблеми, що мають місце на даній самоврядній території. Важливе значення має саме той факт, що громадяни в процесі провадження слухання мають можливість висловитися по суті проблеми;
- використовуватися для здійснення контролю за діяльністю виконавчих структур для підвищення ефективності та результативності діяльності, розслідування випадків невдалого керівництва, розтрат і корупції.

Слухання організовують члени постійних комісій. Вони на попередньому засіданні визначають мету провадження слухання, посадових осіб, яких мають заслухати на засіданні, аналізують заяви громадян, повідомлення місцевої преси, аналізують матеріали, надані виконавчими органами, громадськими організаціями. На підставі проаналізованих матеріалів члени постійних комісій складають перелік питань, що їх необхідно з'ясувати, а також список осіб, установ, підприємств і громадських організацій, яких слід запросити на слухання.

Якщо постійна комісія ради провадить слухання у справі, що стосується призначення на посаду, то до початку слухання вона отримує й аналізує такі матеріали: письмову пропозицію про затвердження кандидатури, відомості про освіту і фах, виписку з трудової книжки про трудову діяльність, декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру, відомості про нерухоме майно, вклади в банках та цінні папери відповідно до вимог, встановле-

них для державного службовця, відомості про входження до керівних органів підприємств і організацій, що здійснюють підприємницьку діяльність.

Якщо постійна комісія ради проводить слухання посадових осіб з метою контролю і розслідування невдалого керівництва, порушень закону, корупції, вона доручає членам комісії проаналізувати інформаційні матеріали щодо посадової особи, визначає, які матеріали слід отримати від установи, де працює підзвітний, не пізніше як за два тижні до розгляду складає повний перелік питань, що їх слід з'ясувати, складає список осіб, яких потрібно запросити на слухання, визначає список свідків, які можуть дати необхідні свідчення, пояснення, призначає термін провадження слухання, приймає рішення про необхідність запрошення на слухання керівників посадових осіб, слухання яких призначено.

Підготовка до слухання

Перед слуханням постійна комісія ради:

- повідомляє у місцевій пресі про дату, місце й мету провадження слухання (у повідомленні міститься звернення до громадян із проханням висловити власні міркування й побажання стосовно питання, яке розглядатиметься, і надіслати їх до постійної комісії);
- повідомляє у письмовій формі посадових осіб не пізніше як за два дні про мету, час та місце слухання, де зазначаються документи, що їх слід узяти з собою на засідання;
- запрошує на слухання представників засобів масової інформації;
- запрошує на слухання керівників установ, відомств, профспілкових органів, об'єднань громадян та окремих громадян;
- готує технічні засоби для проведення засідання;
- готує прес-реліз.

Провадження слухання

Слухання провадять у визначений час. Головуючий оголошує про початок слухання, його мету, зголошує всіх посадових осіб, експертів, свідків, членів постійної комісії, присутніх на засіданні; надає слово посадовій особі, до якої члени комісії мають запитання; запрошує до слова свідків, які мають відповісти на запитання членів комісії.

За результатами слухання рішення не приймають, якщо слухання провадили з метою поглиблення поінформованості громадян, створення необхідної громадської думки.

Рішення постійною комісією приймаються, якщо метою слухання був розгляд кандидатур посадових осіб, яких обирають, призначають чи затверджують, або якщо слухання провадили у порядку контролю за ефективністю діяльності посадової особи.

Слухання протоколюють. У протоколі потрібно зазначити:

- номер протоколу, дату, час і місце проведення засідання;
- прізвище головуєчого на засіданні, списки присутніх членів комісії, запрошених посадових осіб, експертів та свідків.

До протоколу додаються стенограма слухання, матеріали, що їх розглядали на засіданні.

Протокол підписує головуєчий на засіданні.

Дії за наслідками слухання у постійних комісіях рад

Після провадження слухання за їхніми наслідками готуються мотивовані висновки, де обов'язково зазначають перелік документів, що їх розглядали на слуханні, обґрунтування й мотиви прийнятого рішення.

Рішення за результатами слухання підписує голова постійної комісії та секретар.

Висновок комісії стосовно посадової особи повинен містити конкретні посилання на статті законодавчих актів України.

Якщо рішення про висловлення недовіри посадовій особі та про усунення її з посади прийнято, комісія повинна внести його до висновку й підготувати проект акту (якщо усунення здійснює рада).

Готується резюме, де висвітлюються основні моменти слухання для розповсюдження його наступного дня серед усіх членів комісії і ЗМІ, надсилаються листи подяки всім свідкам.

Загальні зауваження

Слухання у постійних комісіях місцевих рад може мати особливо важливе значення, якщо його широко висвітлюватимуть у засобах масової інформації: громадськість дістає повне уявлення про роботу ради і своїх обранців, про ставлення усіх верств населення самоврядної території до проблем, що їх розглядають на слуханні. Слухання — ефективна сполучна ланка між громадянами та їхніми обранцями у радах, вона постійно нагадуватиме їм про відповідальність перед виборцями, робитиме їх чутливішими до проблем виборців і самоврядної території.

Запитання для самоперевірки:

1. Поясніть причини, що спонукають органи влади на діалог із громадськістю.
2. Яким чином здійснюється зв'язок депутатів місцевих рад з виборцями?
3. У чому відмінність «робочого» засідання комісії від такої форми, як «слухання»?
4. Якою мірою реальна робота постійної комісії, членом якої ви є, корелюється з описаними в цьому параграфі алгоритмами щодо слухань?

5. Проаналізуйте регламент вашої ради та положення про комісії ради на предмет відповідності їх рекомендаціям, викладеним у цьому параграфі, щодо залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень.

Нормативна база й використана література:

Закони –

1. «Про організації роботодавців»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 32, ст. 171*)
2. «Про страхування»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, N 18, ст. 78*)
3. «Про рекламу»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, N 39, ст. 181*)
4. «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 40, ст.365*)
5. «Про банки і банківську діяльність»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 5-6, ст.30*)
6. «Про аудиторську діяльність»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, N 23, ст.243*)
7. «Про статус народного депутата України»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, N 3, ст. 17*)
8. «Про статус депутатів місцевих рад»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, N 40, ст.290*)
9. «Про місцеве самоврядування в Україні»
(*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, N 24, ст.170*)

Література –

1. «Права громади та їх реалізація. Збірник матеріалів.» Видання друге./За ред. А. Ткачука - К,: ТОВ «ЛЕСТА», 2002.
2. «Населення чи громада, або Як впливати на місцеву владу» Видання друге. / А. Ткачук - К,: Інститут громадянського суспільства, 2003.

2. ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ, ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ, МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ, ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ, МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ ⁴

Види (форми) безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування та основні принципи такої участі, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, N 24, ст.170)».

Закон визначив такі форми місцевої демократії:

- Громадські слухання (ст.13 ЗМС).
- Збори громадян за місцем проживання (ст.8 ЗМС).
- Місцеві ініціативи (ст.9 ЗМС).
- Органи самоорганізації населення (ст.14 і Закон «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року N 2625 -ІІІ (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 48, ст. 254).

Крім цих форм місцевої демократії, визначених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», є ще вища форма місцевої демократії — місцевий референдум (Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року N 1286-ХІІ (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, N 33, ст.443).

Коротко розглянемо кожну форму місцевої демократії, визначену українськими законами.

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

«Стаття 13. Громадські слухання»

1. Територіальна громада має право провадити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання провадяться не рідше одного разу на рік.

⁴ Більш детально з механізмами прямої демократії на місцевому рівні можна ознайомитись за книгою «Місьцеве самоврядування у громаді: практичний посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. /За ред. А.Ткачука. — К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКІ ЛЕСТА», 2004.- 304 с)»

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади».

Необхідність провадження громадських слухань найчастіше виникає, якщо:

- рішення, що його готує місцева влада, непопулярне й може викликати соціальну напругу;
- питання /проект має кілька альтернативних рішень;
- питання досить складне й не має очевидних рішень;
- є певне протистояння між органами влади та деякою групою територіальної громади.

Громадські слухання виносять рішення рекомендаційного характеру для ради й тому не можуть бути засобом вирішення політичних питань.

На відміну від місцевих ініціатив, де місцева влада повинна реагувати на подібну ініціативу прийняттям відповідних рішень, правові наслідки громадських слухань полягають у тому, що рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки й пропозиції слухань, однак прийняття якогось рішення по суті не є обов'язкове.

Якщо проблема носить локальний характер, але для її вирішення потрібно зусилля органу влади, на рівні міської влади встановлюються градації за територіальною ознакою з відповідними порогами підтримки громадянами ініціаторів слухань для їх ініціалізації.

Хоча в більшості випадків ініціатива провадження громадських слухань належить владі, необхідність отримання свіжих ідей вимагає паритетної участі влади та громадськості. Щоб не допустити придушення ініціативи з боку громадськості, всю підготовчу роботу координує рада, а не її виконавчі органи.

Для ширшого залучення найбільш активних мешканців до обговорення питання корисно передбачити створення такого підготовчого органу, як дорадчий комітет. Для отримання компетентної оцінки пропозицій з боку спеціалістів створюють допоміжні органи (фокусні, експертні групи і т. ін.).

При ухваленні місцевого нормативного акту про слухання слід передбачити обмеження, що не дозволяють зловживати цією формою участі громадськості. Це стосується насамперед частоти провадження слухань з одного й того ж питання. Також потрібно уникати винесення на громадські слухання питань, що носять відверто політичний характер, особливо якщо вирішення цих питань знаходиться в компетенції центральних органів влади.

Законодавство передбачає провадити громадські слухання не рідше одного разу на рік. Оскільки найбільш істотним для всіх територіальних громад є питання місцевих фінансів, пропонується, щоб із цього питання гро-

мадські слухання провадилися в обов'язковому порядку. При цьому слід планувати в бюджеті відповідні видатки (якщо вони суттєві) на проведення таких слухань.

При підготовці та ухваленні міського статуту чи положення про громадські слухання слід пам'ятати, що цей акт має дати вичерпні відповіді на найголовніші питання, що виникають при організації та проведенні громадських слухань:

- Яка мета провадження громадських слухань.
- Хто може бути ініціатором слухань.
- Які правові наслідки слухань.
- На якому етапі і в якій формі орган місцевого самоврядування може і повинен брати участь.
- Хто відповідає за матеріально-технічне та фінансове забезпечення громадських слухань.
- Як документуються слухання.
- Які форми, терміни підготовки слухань та врахування результатів слухань у діяльності органів місцевого самоврядування.

ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ

«Стаття 8. Загальні збори громадян

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади».

Коли уважно розглянути наведену вище статтю Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна побачити, що законодавець не дав відповіді на кілька принципово важливих для її реалізації питань, а саме

- хто може виступати ініціатором скликання зборів?
- які питання, що належать до компетенції територіальної громади, належать до компетенції зборів?
- яким чином формується порядок денний?
- як приймаються рішення зборів і як їх враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування?

Питання дуже непрості, проте відповіді на них годиться знайти.

На наше переконання, якщо законодавець не вважав за потрібне деталізувати цю статтю, то саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином ця норма може реалізовуватись у територіальній громаді і які встановити правила її реалізації з тим, щоб місцеве життя не перетворилось на пос-

тійні збори, і щоб збори були проведені навіть тоді, коли цього не бажає міський голова.

Ми ж вважаємо, що Закон України «Про місцеве самоврядування» не встановив обмежень щодо суб'єкта-ініціатора зборів і тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами.

Збори — одна з найтрадиційніших форм участі громадян у справах місцевого самоврядування. В умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої демократії, з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі ЗМС), кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або положенням про збори, затвердженим рішенням ради.

Ухвалення положення про збори не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді й зніме можливі звинувачення з депутатів місцевої ради, якщо таке положення не було ухвалене радою за час з моменту набрання чинності ЗМС.

Слід розуміти та враховувати відмінності між Зборами та іншими формами безпосередньої демократії — громадськими слуханнями та місцевими ініціативами. За всієї зовнішньої подібності між цими формами демократії Збори зберігають тільки їм властиву особливість: вони — форма громадського контролю та консультативної демократії.

Основна ідея Зборів полягає у тому, що ця форма місцевої демократії повинна бути доступна для реалізації навіть невеликій групі громадян, які мають виборчі права і проживають у територіальній громаді. Організаційно-правовий механізм підготовки й проведення Зборів має дозволяти ініціаторам Зборів досягати мети навіть якщо цьому протидіють органи і посадові особи місцевого самоврядування.

Крім ініціативних груп громадян суб'єктами права ініціювання Зборів можуть виступати також депутати й посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення. Коло цих суб'єктів відносно визначене і може розширятися у межах чинного законодавства.

Збори наділяються повноваженнями, що можуть бути більші чи менші в залежності від волі ради, яка ухвалює відповідне положення про збори, а також змінені у разі ухвалення нового законодавства. Це, передусім, консультативні (дорадчі) й контрольні повноваження. Отже, Збори мають сприяти більш оптимальному розв'язанню питань місцевого значення, з одного боку, та забезпечувати підпорядкування органів і посадових

осіб місцевого самоврядування інтересам територіальної громади, з другого боку.

Поміж тим, збори, у яких беруть участь всі чи більшість мешканців громади, можуть ухвалювати певні рішення загальнообов'язкового характеру, якщо відносяться до компетенції громади і не порушують прав та свобод особи й громадянина, визначених Конституцією України і якщо місцева рада делегує зборам такі повноваження.

Рішення Зборів повинні враховуватись органами місцевого самоврядування. Для цього радою мають бути визначені відповідні механізми й гарантії.

Суб'єкти правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, підготовкою і проведенням Зборів, несуть відповідальність за свої діяння (дії чи бездіяльність). Це робить Збори ефективним правовим інструментом регулювання суспільних відносин і певним запобіжником щодо спекулювання правом на скликання зборів з причин, які не мають під собою достатнього підґрунтя.

Ясна річ, Збори не можуть і не повинні бути інструментом лише опозиційних щодо місцевої влади (міського голови чи ради) сил, вони можуть успішно використовуватися й органами місцевого самоврядування для вирішення місцевих проблем, щодо механізмів рішення яких нема єдиної думки, і врахування думки мешканців громади тут украй важливе.

Збори мають сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні не залежно від їхніх політичних уподобань.

Кожна місцева рада має визначитись, яким чином вона врегулює права громади на проведення зборів, проте незважаючи на рішення ради, нормативний документ, що регулюватиме порядок реалізації права громади на Збори, має, принаймні, давати відповідь на такі запитання:

1. Хто може бути ініціатором проведення Зборів?
2. Яким чином конституюється ініціатор?
3. Як визначається підтримка ініціатора членами громади для визнання ініціативи легітимною?
4. Яким чином легалізується ініціатива проведення Зборів і як встановлюється перебіг термінів від ініціювання питання проведення Зборів до розгляду їх рішень?
5. Хто і яким чином відповідає за матеріальне та організаційне забезпечення Зборів, охорону порядку тощо?
6. Які кроки необхідні й достатні для підготовки Зборів?
7. Порядок проведення Зборів та ухвалення ними рішень.
8. Документування засідання Зборів та оприлюднення їхніх результатів.
9. Правові наслідки прийнятих на Зборах рішень та порядок їх розгляду органами місцевого самоврядування.

МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

«Стаття 9. Місцеві ініціативи»

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади».

Наведена вище стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розвиває положення статті 140 Конституції України, яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. Важливість цієї статті полягає в тому, що вона дає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції, яке є важливе для громади, але яке не виноситься на розгляд ради через небажання це зробити міським головою чи депутатами ради.

Законодавець, виписуючи норми цієї статті, передбачив лише кілька обов'язкових застережень: члени територіальної громади мають право безпосередньо в раді ініціювати розгляд питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; якщо місцеву ініціативу подано на розгляд ради відповідно до встановленого порядку, вона підлягає обов'язковому порядку за участю членів ініціативної групи, що готували ініціативу; порядок внесення ініціативи на розгляд ради визначається місцевим нормативним актом (рішенням ради або статутом місцевої територіальної громади).

Виходячи з такої волі законодавця, місцева рада, ухвалюючи місцевий нормативний акт, самостійно встановлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою.

На жаль, в Україні в більшості міст нема реального регулювання права на реалізацію місцевої ініціативи, але це не означає, що в цих містах жодного разу не виникала потреба у реалізації такого права.

На наше переконання, відсутність правового регулювання реалізації місцевої ініціативи можна тлумачити як небажання депутатів місцевої ради да-

ти можливість мешканцям територіальної громади бути почутими попри позицію міського голови чи більшості депутатів з цього питання.

Потреба в здійсненні кроків місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного «протистояння» між радою та частиною територіальної громади. При цьому вимоги ініціаторів місцевої ініціативи можуть бути необґрунтовані, мати вузькогрупові інтереси тощо, але й можуть бути дійсно справедливі й важливі для всієї громади.

Саме тому інструмент місцевої ініціативи є вкрай важливий передовсім для громади, яка може бути почутою навіть за умов, коли цього не хоче голова та депутати ради. З іншого боку, незважаючи на те, що місцева ініціатива слугує в першу чергу інтересам громади, вона є дуже важливою і для ради, оскільки дає останній шанс раді, у випадку її протистояння з громадою, не призвести до реальної дестабілізації у громаді та ініціювання місцевого референдуму щодо припинення повноважень ради.

Саме тому дуже бажано, щоб у громаді все-таки був місцевий нормативний акт, що регулює питання місцевої ініціативи.

Метою такого акта є:

- Забезпечення нормативного регулювання всіх етапів процесу реалізації права місцевої ініціативи в інтересах як реалізації самого права ініціативи, так і недопущення використання цього права на шкоду громади.
- Визначення дійових осіб процесу.
- Встановлення послідовної процедури.
- Захист дійових осіб від диктату одна одної через певні процедурні ускладнення та розтягнутість процесу в часі.

Щоб досягти цієї мети, реалізація права на місцеву ініціативу має передбачати багатостадійний процес.

На першому етапі доцільність пропозицій ініціативної групи може бути визнано радою у повному обсязі або частково, що, врешті, ліквідує необхідність продовження процесу. Крім того на цьому етапі проводяться інтенсивні переговори та консультації, під час яких ініціатори процесу можуть дійти висновку про неможливість або недоцільність здійснення своїх ідей і відмовитися від продовження процесу.

На другому етапі — етапі збирання підписів — рада має змогу визначити ступінь громадської підтримки запропонованих ініціатив, а відтак і переглянути власний підхід.

Третій етап, який, власне, вже виходить за межі місцевої ініціативи, — місцевий референдум, проте ще до початку місцевого референдуму сторони можуть скласти достатньо чітку уяву про його можливі результати (що, скоріш за все, вплине на результати голосування на спеціальній сесії), а громада підійде до референдуму з чітко сформованими уявленнями про його суть та цілі.

На всіх етапах сторони мають можливість через засоби масової інформації, зустрічі з громадянами, в інший спосіб висловити свої міркування щодо проблем, що їх порушує місцева ініціатива.

Зрозуміло, що місцеві ініціативи можуть стати «зброєю» опозиції проти політичних сил, що прийшли до влади в даній громаді в результаті виборів. Демократичні суспільства не передбачають можливостей заборони опозиції використовувати всі законні засоби і механізми для відстоювання своїх інтересів, проте ми в положенні пропонуємо обмежити навалу ініціатив з боку опозиції, переносючи принаймні фінансову відповідальність за ініціативи на ініціаторів.

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Стаття 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює право місцевих рад на надання згоди на утворення органів самоорганізації населення.

Далі цей нормативний припис розвивається відповідним Законом «Про органи самоорганізації населення».

Органи самоорганізації населення (ОСН) — представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення».

Принциповою відмінністю органів самоорганізації населення від «стандартних» громадських організацій є те, що останні формуються навколо спільних інтересів своїх членів — за відсутності спільності інтересів громадянин не стає членом громадської організації й існує від неї цілком незалежно, тим часом як органи самоорганізації населення об'єднують громадян за територіальним принципом, представляють усіх громадян певної території і «членство» громадян у цих органах є фактично автоматичне.

Водночас у мікрорайонах (кварталах) міста функціонують групи громадян, об'єднані специфічними спільними інтересами, причому ці інтереси мають безпосереднє відношення до органів місцевого самоврядування — власники автомобілів, які хочуть побудувати кооперативний гараж; мешканці кварталу, котрі хочуть винести тимчасові гаражі зі свого кварталу, оскільки ті погіршують екологію кварталу; ті, хто хочуть, аби на місці пустиря було побудовано дитячий майданчик і ті, хто прагнуть мати на цьому самому місці дискотеку... Кожна з таких груп може заявляти, що вона представляє інтереси всього населення, і намагатися скористатись статусом органу самоорганізації населення. Це може призвести до конкуренції таких груп, а тому Конституція України обмежує їхні права обов'язковим дозволом на реєстрацію, що надається місцевою радою.

Таким чином, рада керує процесом створення і, до певної міри, діяльністю органів самоорганізації населення.

Першим кроком у процесі створення системи органів самоорганізації населення в громаді має бути розробка «карти» територій, на які поширюватиметься діяльність цих органів.

Є два критерії, які змагаються між собою при цьому. По-перше, кількість органів самоорганізації населення має бути невелика — 15-25: щоб рада чи виконком мали можливість працювати з кожним із цих органів індивідуально. По-друге, розміри територій, на які поширюється дія органів самоорганізації та населення цих територій, повинні бути відносно невеликі, щоб забезпечити простий доступ будь-якого громадянина до ОСН.

При створенні карти варто брати до уваги мікрорайони (квартали), що склались історично. Бажано, щоб території, на які розповсюджується дія органів самоорганізації населення, були однорідні, тобто щоб мешканці мали якомога більше спільних інтересів. По можливості не варто об'єднувати жителів багатоквартирних будинків з централізованими системами комунальних послуг, з мешканцями одноповерхової приватної забудови. Рівність кількості населення чи площі, контрольованої органами самоорганізації, є бажаною, але не принциповою.

Бажано сумістити межі території органу самоорганізації населення з межами ЖЕКу — як правило, величезна кількість скарг, пропозицій громадян відносяться до діяльності цих організацій або села, якщо воно входить до складу територіальної громади із кількох поселень. Варто, щоб до території органу самоорганізації входило ціле число виборчих округів до відповідної ради, — в органу самоорганізації зазвичай виникають чимало запитань чи доручень до депутата. Крім того в ефективно працюючого органу самоорганізації складаються продуктивні та регулярні відносини з депутатами аж до включення депутатів до складу комітету органу самоорганізації населення.

Отже, для територіальної громади села, невеликого селища придатними будуть такі форми самоорганізації населення, як вуличні, квартальні, сільські комітети; для більшого населеного пункту — комітети мікрорайонів.

В деяких випадках можна передбачити більш складні системи: комітети мікрорайонів у великому місті плюс вуличні, квартальні чи будинкові комітети, структурно підпорядковані комітету мікрорайону. Подібна ж ситуація може виникнути і в територіальній громаді, створеній об'єднанням кількох сіл, — сільські комітети самоорганізації населення з їхнім поділом на вуличні, квартальні комітети. В таких випадках рада має дуже ретельно прописати

у своєму положенні про ОСН ієрархічний розподіл обов'язків та відповідальностей між елементами структури самоорганізації населення.

«Карту» поділу населеного пункту на території органів самоорганізації населення варто закріпити рішенням відповідної ради. Рада повинна поінформувати населення про те, що, користуючись своїм конституційним правом, вона не даватиме дозволу на утворення інших структур самоорганізації.

Наступний крок — проведення зборів (конференцій), де буде сформовано ініціативну групу.

Хоча закон і надає можливість створення органів самоорганізації за ініціатииви громадян, позиція органу місцевого самоврядування (ОМС) у цьому питанні має бути досить активна. Пов'язане це з тим, що:

- населення, як правило, у своїй більшості не ознайомлене із законодавством про органи самоорганізації населення, не знає про принципи й цілі їхньої діяльності;
- населення та ініціатори ОСН можуть не знати концепції діяльності цих органів, виробленої місцевою радою;
- серед населення одна з груп інтересів, про які йшлося вище, може виявитись найактивнішою і «захопити владу» в мікрорайоні.

Тому ОМС повинен провести активну роз'яснювальну роботу, виявити місцевих лідерів, організувати для них навчання, контролювати їхні кроки щодо однозначного виконання вимог законодавства (в умовах конкуренції зацікавлених груп порушення передбаченої законом процедури створення може бути приводом до судової відміни реєстрації створеного ОСН).

Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає два типи зборів з утворення ОСН — загальні збори територіальної спільноти або конференція представників. Очевидно, що загальні збори можливі тільки у випадку створення ОСН на невеликій території з невеликою кількістю мешканців, оскільки брати участь у таких зборах має щонайменше половина населення, до того ж з паспортами при собі.

Водночас закон не передбачає процедури проведення зборів по висуненню представників (делегатів) на конференцію.

Отже, буде логічно, якщо місцева рада розробить **Положення про проведення зборів громадян із висунення делегатів на конференцію по створенню органу самоорганізації населення**. Без такого документа висунення кандидатів буде не легітимне.

Кількість делегатів конференції не повинна бути занадто велика, інакше сама конференція може стати малокерованою. Водночас ця кількість не повинна бути замала. Оптимальна кількість — близько 50. Перед проведенням

зборів територія майбутнього ОСН розбивається на відповідну кількість одиниць (будинків, вулиць), які обиратимуть делегатів на конференцію. Кожен делегат має представляти приблизно однакову кількість мешканців.

Принципи проведення зборів:

- Усі мешканці повинні бути попереджені про майбутні збори заздалегідь — листами, листівками у поштові скриньки, оголошеннями на під'їздах, дошках оголошень, в місцях, де збираються громадяни, — магазинах, зупинках громадського транспорту.
- В оголошеннях має бути зазначено: час та місце проведення зборів, коротка інформація про мету зборів та цілі створення ОСН.
- На зборах громадянам повинна бути надана детальна інформація про ОСН та про кількість делегатів, яких треба обрати.
- Брати участь у зборах мають право лише мешканці зазначеної території.
- На зборах ведеться протокол, де зазначається: територія, охоплена зборами, загальна кількість населення на території, кількість присутніх на зборах, результати голосування.
- В протоколі також зазначається, що делегати обираються фактично на дві конференції — з формування ініціативної групи й зі створення ОСН (можна, звичайно, проводити ці конференції й окремо, кожен раз вибираючи делегатів, проте навряд чи варто витрачати марно стільки сил).
- Обраними делегатами вважаються ті, хто набрав найбільшу кількість голосів (якщо висунуто кандидатами в делегати більше осіб, ніж треба обрати делегатів), але не менш половини голосів від присутніх на зборах.

Після висунення делегатів проводиться перша конференція у відповідності до статті 8 Закону «Про органи самоорганізації населення»:

«Стаття 8. Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення»

1. 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.

На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів — учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.

2. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.

3. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення

ня, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, 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».

Важливим моментом цієї конференції є обрання ініціативної групи по створенню ОСН. Зважаючи на факт надзвичайно ускладненої процедури обрання органу самоорганізації населення на другій конференції, ініціативна група має формуватись як ядро майбутнього ОСН. Ініціативна група може обиратись за спрощеною процедурою — шляхом відкритого голосування. По можливості треба уникати голосування списком, оскільки таке голосування може потім викликати сумнів щодо об'єктивності формування ініціативної групи.

Кількість членів ініціативної групи має приблизно відповідати кількості членів майбутнього ОСМ — це орієнтовно від 10 до 20 осіб.

Під час першої конференції варто розглянути проект Положення про ОСН, перерву між першою і другою конференціями можна буде використати для внесення уточнень у проект.

Після надання радою дозволу на створення органу самоорганізації населення проводиться друга конференція (збори мешканців). Порядок проведення цієї конференції (зборів) регулюється статтею 10 Закону:

«Стаття 10. Порядок обрання органу самоорганізації населення

1. Орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.

2. Організація проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

3. Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

4. Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган.

5. Переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення здійснюється зборами (конференцією) жителів за місцем проживання в порядку, встановленому цією статтею».

Певні проблеми можуть виникнути за рахунок взаємодії частини 3 цієї статті, за якою обраними «вважаються особи, які одержали більше половини голосів» та частини 1: «загальний склад ... визначається зборами (конференцією)». Пущене на самоплив висування кандидатів з наступним таємним голосуванням може призвести до того, що кількість обраних буде значно перевищувати кількість, визначену конференцією. Тому за допомогою ініціативної групи варто домовитись, що кількість висунутих кандидатів відповідатиме загальній кількості вакансій у ОСН.

Очевидно, не буде значним порушенням частини 3 статті 10, якщо конференція обере загальний склад ОСН і доручить йому вибрати зі своїх членів голову, заступника та секретаря. У випадку прямого їх обрання конференцією припинення будь-ким із них своїх повноважень потребуватиме чергової складної процедури скликання конференції.

Іншим важливим моментом порядку денного конференції є затвердження **Положення про орган самоорганізації населення**. Оскільки це Положення є одним з основних документів, потрібних для реєстрації ОСН, його проєкт до винесення на затвердження варто узгодити з юристами — зазвичай юридичними службами місцевого виконкому.

Структура органу самоорганізації населення

Як уже зазначалось, ОСН очолює голова, до складу органу входять секретар і заступник голови. Детальний розподіл обов'язків між цими особами залежить від конкретних умов, зокрема від рішення ради про фінансування роботи голови та секретаря на постійній основі (тоді суттєва частка функцій заступника переходить до секретаря).

Ефективною формою роботи ОСН є робота в комісіях. Кількість комісій та напрямки їхньої роботи залежать від спектру функцій, яким наділяється ОСН. У відповідності до статті 14 Закону щодо власних повноважень, які можуть надаватись ОСН, варто створити комісії з питань:

- благоустрою,
- комунального господарства,
- культури та спорту,
- соціального захисту,
- громадського порядку.

В залежності від інших повноважень, які можуть надаватись ОСН як делеговані, можуть бути створені й інші комісії.

Оскільки закон не вимагає однозначно, щоб комісії складались виключно з осіб, обраних до ОСН, ефективність роботи комісій і авторитет ОСН значно зростають, якщо до складу комісій залучатимуться й інші громадяни, які проживають на відповідній території. Це – і резерв, який може бути використаний при переобранні ОСН, і школа місцевих лідерів, з яких можуть вирости депутати міської ради.

Строк повноважень ОСН має бути чітко визначений у Положенні. Як правило, цей строк співпадає з терміном повноважень ради. Обрання нового складу ОСН відбувається на зборах (конференції) у тому ж порядку, що й перше обрання. Зручно, якщо обрання нового складу ОСН проходить з певним «відставанням» від виборів до місцевої ради з тим, щоб на формування нового складу вплинув новий склад депутатського корпусу, можливо перегляд функцій, делегованих ОСН новим складом ради тощо.

Матеріально-технічне забезпечення ОСН

Відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення» у разі легізації ОСН шляхом його реєстрації він набуває статусу юридичної особи (стаття 13, частина 1).

Водночас Цивільний кодекс визначає поняття юридичної особи в статті 23 таким чином:

«Юридичними особами визнаються організації, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав і нести обов'язки, бути позивачами і відповідачами в суді, арбітражі або в третейському суді.»

Місцева рада, як правило, передає в оперативне управління ОСН приміщення для роботи, меблі, офісне обладнання, телефонну лінію, інше майно, необхідне для роботи. Майно, інші матеріальні цінності можуть передаватись ОСН у вигляді пожертв для надання матеріальної допомоги, проведення певних заходів тощо.

Окремим і досить складним є питання фінансового забезпечення. Очевидним рішенням є відкриття банківського рахунку ОСН. Проте в цьому випадку виникає питання ведення бухгалтерського обліку, фінансового контролю за діяльністю ОСН. Можливе виникнення й ряду проблем, оскільки ОСН не є громадською організацією – бухгалтерський облік, податкова звітність не звичні ні для самих ОСН, ні для податкових органів.

ОСН може функціонувати і без відкриття власного банківського рахунку – це коли орган місцевого самоврядування відкриває для ОСН субрахунки і їх обслуговує. Для зняття грошей з такого рахунку повинна бути письмова заявка керівника ОСН.

Відносини ОСН з радою

Переважна більшість депутатів ради працюють на громадських засадах, що означає: їхні можливості зустрічей з виборцями, вивчення проблем свого округу досить обмежені, принаймні в часі. ОСН, який постійно «перебуває» у виборчому окрузі, може значно допомогти депутатові в його роботі. Приміщення ОСН, знайоме виборцям, стає природним місцем для депутатського прийому.

ОСН можуть доволі кваліфіковано виконувати частину контрольних функцій, які закріплені за радою.

Корисно, коли депутати безпосередньо входять до складу ОСН — тоді їхній зв'язок з населенням набуває нового виміру: ОСН стає елементом роботи територіальних депутатських груп.

В першій половині 1990-х у Подільському районі міста Києва комітети самоорганізації мікрорайонів склалися виключно з депутатів районної ради, обраних у цих мікрорайонах. Комітети створювали свої виконавчі структури, причому керівники цих структур працювали на постійній основі, одержуючи зарплату з районного бюджету.

Практика показала, що коли керівник і секретар ОСН працюють на постійній основі, ці посади стають привабливими для деяких депутатів ради (або керівники ОСН балотуються в депутати ради). В цьому випадку забезпечується справді тісний зв'язок ради з населенням.

Варто передбачити в регламенті ради певний особливий статус для керівників ОСН, наприклад, право дорадчого голосу на сесіях ради, право позачергового прийому керівниками структурних підрозділів виконкому тощо.

Відносини ОСН з виконкомом та міським, селищним, сільським головою

Органи самоорганізації населення можуть значно розвантажити виконавчі органи місцевого самоврядування. До питань, що їх управі розглядати ОСН, належать, зокрема, такі:

- Прийом громадян із питань благоустрою, комунального обслуговування — ОСН можуть узагальнювати скарги та пропозиції громадян, доносити до громадян рішення, плани міської влади з різних питань тощо.

- Ведення обліку певних груп соціально незахищених громадян. Зокрема, одинокі хворі громадяни, що не можуть самі себе обслуговувати, стоять на обліку та обслуговуванні патронажної служби. Проте патронажна служба має певні чіткі параметри, за якими можна потрапити на обслуговування, а життя примхливіше за стандарти й існують певні випадки, якими могли б опікуватись ОСН. Значних зусиль вимагають такі питання, як виділення городів у приміській зоні для городян і розподіл ділянок між бажаючими тощо.

- Контроль на місцях за виконанням певних програм, прийнятих радою чи виконкомом. Як приклад можна навести контроль конкретної діяльності міських служб щодо підготовки до зими.

- Організація населення для проведення певних спільних загальноміських заходів — тиждень озеленення, місячник благоустрою, догляд за похованнями часів війни тощо.

- Ефективне використання обмежених ресурсів. При проведенні, скажімо, місячників благоустрою можна виділяти в розпорядження органів самоорганізації певні суми, наприклад, пропорційно кількості населення, і давати ОСН право самостійно визначати напрямки використання цих коштів, шукати підрядників, матеріали тощо. Люди, що постійно проживають у даному мікрорайоні, набагато краще визначають свої пріоритети, ніж працівники виконкому чи ЖЕКу.

- Участь у визначенні питань про надання матеріальної допомоги — місцеві мешканці набагато краще знають стан справ у заявника, ніж працівники виконкомів чи навіть депутати місцевого виборчого округу.

- Контроль за дотриманням правил торгівлі, дозвіл на встановлення малих архітектурних форм, торгівельних закладів, закладів громадського харчування тощо. Тут, правда, треба бути обережним, оскільки у ОСН, завжди надзвичайно обмежених у ресурсах, часто виникає бажання перейти до певного «рекету» — давати свої схвальні відгуки про підприємців в обмін на певні послуги для мікрорайону.

Запитання для самоперевірки:

1. Які форми прямої демократії у територіальній громаді визначає Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»?

2. У чому різниця між такими формами місцевої демократії, як громадські слухання та збори громадян за місцем проживання?

3. Які повноваження можуть мати збори громадян?

4. Що таке орган самоорганізації населення і для чого він потрібен?

5. Проаналізуйте рішення вашої ради і зробіть висновок щодо можливостей реалізації у вашій громаді прав, наданих законом про місцеве самоврядування щодо громадських слухань, місцевих ініціатив, зборів громадян.

6. Яким чином громада може внести на розгляд ради проект рішення «Про благоустрій зони відпочинку міста»?

3. СПІВПРАЦЯВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: ГРОМАДСЬКІ/КОНСУЛЬТАЦІЙНІ РАДИ; БІЗНЕС – ІНКУБАТОРИ; УЧАСТЬ ПРЕДСТАВНИКІВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В ТЕНДЕРНИХ КОМІТЕТАХ; ПІДТРИМКА ПРОЕКТІВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ КОНКУРСІВ ⁵

ГРОМАДСЬКІ РАДИ

Для чого потрібні громадські ради?

Громадські ради, які стали досить популярними впродовж останніх двох років, нині, після перемоги «помаранчевої революції» та формування нової влади, мають шанс стати справді важливим інструментом переведення взаємовідносин влада-громадськість на новий якісний рівень. Для цього склались принципово нові умови, докорінно відмінні від умов, коли утворювались перші громадські ради в 2002-2004 роках.

Постає питання: що таке громадська рада (далі – ГР) і для чого вона потрібна?

Спробуємо розглянути деяке законодавче підґрунтя щодо участі громадськості в управлінні державними справами.

Відповідно до статті 1 Конституції України «Україна є... демократична... держава.» обов'язковою характеристикою демократичного державного управління є залучення до процесу формування та реалізації державної політики громадськості (в європейській практиці – залучення сторін). Це положення розвивається у статті 38 Конституції: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...»

Як бачимо, Конституція України ще з часу свого прийняття 28 червня 1996 року встановила конституційні основи для участі громадськості в управлінні державними справами не тільки через вибори органів та посадових осіб та референдуми, а й через інші механізми, які можуть бути реалізованими на національному та місцевому рівнях.

Найбільш яскравим прикладом участі громадськості в державному управлінні стала «помаранчева революція», коли громадяни України своїм спротивом не дали тодішній владі через тотальне фальшування виборів збе-

⁵ Більш детально з механізмами громадської участі у підготовці та прийнятті рішень органами влади можна ознайомитися за книгою «Як побудувати ефективну громадську раду». - К.: (Український незалежний центр політичних досліджень, 2005)

регти режим, який вже давно віджив і став гальмом для розвитку України. Проте такі форми участі громадськості у державному управлінні, як революції та протестні публічні акції, не є і не можуть бути правилом існування держави. Вони є наслідком дій влади, яка не враховує інтересів громадськості, не відслідковує реакції на свої дії в суспільстві, ігнорує громадську думку. Подібні катаклізми розвиваються за умов, коли між владою (байдуже, чи це влада державна чи місцевого самоврядування) і громадянами створюється рів нерозуміння дій та потреб сторін.

Аби не доводити ситуацію до громадського конфлікту, органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні віднайти в собі мужність та бажання до започаткування постійного діалогу з громадськістю, використовуючи для цього всі законодавчо можливі механізми, які в Україні вже досить розвинені. Такий діалог можливий в першу чергу через відкритість влади, прозорість прийняття нею рішень та поінформованість громадян про діяльність влади, про проекти рішень, що готуються до ухвалення. Як бачимо, участь громадськості в управлінні державою — це реальна потреба як сучасної держави в особі органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, так і громадськості в особі громадських організацій та громадських ініціатив.

Згідно з Орхуською конвенцією⁶ «полегшення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищує якість прийнятих рішень і процес їх реалізації, сприяє поліпшенню інформованості громадськості про...проблеми, дозволяє громадськості артикулювати свої інтереси, а державним органам — забезпечувати належне врахування таких інтересів...»

На жаль, досвід автора дає підстави стверджувати, що досі значна частка посадових осіб місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування не має поняття, що є така конвенція і що вона обов'язкова для виконання в Україні. Принаймні, так було в недалекому 2004 році, коли мені довелося на Поділлі брати участь у розв'язанні конфлікту між громадськістю та місцевою державною адміністрацією щодо початку великого будівництва, наслідки якого можуть суттєво вплинути на соціальну, екологічну та економічну ситуацію в цій місцевості. Місцева влада тоді не провела жодних консультацій з громадськістю щодо позитивів та негативів від будівництва, не врахувала думок організованої громадськості, що призвело до збурення ситуації, пікетувань, мітингів і т.п..

⁶ «Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань щодо навколишнього середовища», Орхус, Данія, 23-25 червня 1998; текст конвенції російською мовою поданий в Інтернеті за адресою http://www.org/env/pp/document/cep_43r.pdf

До недоліків, пов'язаних з діями органів державної влади в налагодженні діалогу з громадськістю, з громадськими організаціями, можна зазначити такі моменти, як недостатній рівень прозорості процесу прийняття державних рішень, ризик виникнення конфлікту між мотивами дій державного службовця як лобіста певних груп інтересів і його обов'язком забезпечувати максимальну гласність та враховувати інтереси широкого громадського загалу.

Незважаючи на набуття чинності Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», має місце також ухиляння від оприлюднення інформації про проекти регуляторних актів, що готуються, та від винесення підготовлених проектів на публічне обговорення. Далі йде брак бажання переконувати громадськість у правильності своїх позицій і тим самим урахувати незалежну думку та надавати своїм рішенням необхідної легітимності. Розповсюдженням явищем є формальне ставлення працівників органів виконавчої влади до підготовки аналізу регуляторного впливу розроблених ними регуляторних актів, небажання враховувати при цьому наслідки їх реалізації не лише для інтересів держави, а й для інтересів громадян.

Також нема належного зворотного зв'язку між нормотворчими органами і власне громадянами, фізичними та юридичними особами.

Звичайно, такий стан справ не може задовольняти потребу суспільства в налагодженні співпраці громадськості й органів влади у формуванні системи ефективного прийняття рішень та здійснення ефективної державної політики.

Для започаткування та розвитку взаємовигідної співпраці влади та громадськості, врахування інтересів суспільства при підготовці та ухваленні владних рішень і зародився такий механізм співпраці, як громадські ради — неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах.

Під громадськими радами слід розуміти такі утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру і яким державні органи чи органи місцевого самоврядування передають певні повноваження своїм рішенням, ухваленим відповідно до своєї компетенції та/або з якими консультуються з приводу підготовки, прийняття і виконання власних владних рішень.

Громадська рада як дієвий механізм співпраці влади та громадськості виникає лише там, де є для цього відповідні передумови: влада, яка прагне забезпечити стабільність власну і стабільність суспільства через розуміння потреб суспільства й діалог із ним, й організована громадськість, котра знає, як представити інтереси суспільства чи корпоративних його груп, представником яких є ця організована громадськість.

Громадська рада, з одного боку, може бути дуже серйозним додатковим ресурсом державного органу чи органу місцевого самоврядування, який

працює з такою ГР, а з другого — важливим інструментом впливу громадськості на вироблення політики цього органу.

Громадські ради в тій чи тій формі існують практично в кожній демократичній державі.

Вони можуть створюватися з різними цілями, починаючи від експертних консультацій з гуманітарних чи інших спеціальних питань, участі в розробці законодавства і закінчуючи участю в складанні державного бюджету, моніторингу його реалізації та виконанням окремих державних функцій, делегованих їм державними органами.

Слід відзначити, що ГР як інституції почали виникати в розвинених демократичних країнах наприкінці 1970-х як реакція на потребу правлячих партій мати чітке уявлення про підтримку суспільством їхньої політики впродовж каденції обраного державного органу чи органу місцевого самоврядування. У світі, що швидко змінюється, жоден орган чи посадова особа не в змозі адекватно оцінити зміни цієї ситуації, використовуючи для цього власні повноваження чи ресурси державного органу, оскільки вони чітко зорієнтовані для виконання законом визначених завдань. В той же час рішення, які готуються до ухвалення державним органом чи органом місцевого самоврядування, можуть бути різні й мати різні наслідки для суспільства в цілому, окремої галузі чи громади, й відповідно на них може бути різна реакція виборців, що в свою чергу впливає на результати наступних виборів.

Щоб уберегти себе від кроків, не адекватних ситуації або не зрозумілих для суспільства, і щоб мати можливості шукати варіанти рішень, найбільш прийнятних для суспільства, наприкінці 1970-х почали активно впроваджувати механізми громадських консультацій між органами влади та представниками громадськості й утворювати постійно діючі громадські ради. Першими тут були Канада, США, далі — держави Європи. Тепер ця практика поширилась практично по всьому світові.

Резюме: Громадська рада — важливий інструмент участі громадськості у виробленні політики певного державного органу чи органу місцевого самоврядування, а також додатковий експертний, інформаційний і психологічний ресурс владного органу, що працює з ГР. Від дієвості ГР суттєво залежить рівень довіри суспільства до влади, а відтак стабільність у відносинах влади й суспільства та зниження ризиків виникнення протистояння суспільства владі.

Які умови необхідні для формування громадської ради

Громадські ради можуть утворюватися на національному та місцевому рівнях різними способами.

Є дві причини утворення ГР: за рішенням вищестоящого владного органу, який зобов'язує певні державні органи в межах певного терміну та пев-

ного формату утворити «при собі» громадські ради; за спільною потребою в такому органі з боку органу влади та громадськості.

Що стосується першої причини, то тут мало оригінального й цікавого. Алгоритм досить простий. Виходить Указ Президента, далі Постанова Кабінету міністрів, далі відповідні Накази міністрів — і маємо структуру громадських рад, аналогічну структурі уряду. Звісно, і такий підхід має право на існування, але наскільки ефективними будуть ці ГР? Яка мета їх утворення? Які можливі їхні впливи на вироблення політики?

Спробуємо розглянути утворення ГР з причини не адміністративного наказу, а з бажання органу влади здійснювати реалізацію власних повноважень в більшій гармонії з тією часткою суспільства, яка безпосередньо тою чи тою мірою підпадає під владні рішення цього органу.

Необхідними та достатніми умовами утворення ГР у цьому випадку є бажання посадової особи органу влади та наявність активної й організованої громадськості, що діє в сфері інтересів органу влади. Цікавими прикладами утворення та діяльності таких ГР можуть бути: громадська рада з питань екології, що діє при Міністерстві охорони навколишнього середовища та природних ресурсів⁷ і громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору, яка діє у тісній співпраці з комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору виникла після формування нового керівництва парламентськими комітетами Верховної Ради України. Нагальна потреба у розробці новітнього законодавства для місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства, яке б враховувало потреби цих суб'єктів правового регулювання, вимагало від комітету залучення до процесу розширеного кола осіб, що опікуються подібним законодавством або представляють інтереси цих суб'єктів правового регулювання.

Потреба комітету в експертному ресурсі та можливостях апробовувати свої законодавчі ідеї серед фахівців, що на практиці переймаються такими питаннями, а також представників суб'єктів правового регулювання, на яких спрямовано нові розробки, знайшла відгук серед організованої громадськості, яка щиро зацікавлена у законодавстві, що сприяє розвитку місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства. Тим паче, що такі організації, як Інститут громадянського суспільства, Асоціація міст Украї-

⁷ Назва міністерства неодноразово змінювалась, але ГР продовжувала активно діяти, оскільки потреба у співпраці міністерства та ГР визначається як активністю самих екологічних організацій, так і вимогами міжнародних документів, стороною яких є Україна, зокрема й Орхуської конвенції, про яку йшлося вище.

ни та громад, Інститут конкурентного суспільства, вже не один рік займаються розробкою законодавства для громадянського суспільства та місцевого самоврядування. Що так, то бажання органу (в даному випадку комітету парламенту) отримати додатковий експертно-консультаційний ресурс, співпало з інтересами організованої громадськості посилити вплив на формування законодавства: це призвело до утворення відповідної громадської ради та запровадження довготривалого режиму співпраці комітету та громадськості.

Крім таких, спеціалізованих громадських рад, що діють при певних органах державної влади чи співпрацюють з ними на національному рівні, широкого поширення набуває процес утворення громадських рад у громадах. Передусім ідеться про міста обласного значення, оскільки саме вони мають можливості реалізовувати повноваження місцевого самоврядування в реальному, а не віртуальному режимі.

На сьогодні для України є типовою ситуація, коли представники громади не те що не намагаються співпрацювати з владою, а навпаки, перебувають у стані конфронтації з нею. Таку ситуацію викликано кількома чинниками. Серед них:

- взаємна недовіра між громадою та владою;
- відсутність налагодженого обміну інформацією між владою і громадськістю;
- відсутність усталених традицій і партнерських взаємин влади й громади у процесах прийняття управлінських рішень, розв'язання конфліктів та можливих суперечок і досягнення консенсусу заради розвитку;
- відсутність достатніх знань та інформації про сучасні механізми й форми соціального партнерства у членів громади;
- громадська апатія й пасивність, відсутність довгострокових життєвих планів.

З іншого боку, дуже часто для суб'єкта громади важливо опинитися біля влади для того, щоб вирішити якесь вузько спрямоване або приватне питання, тобто пролобіювати свої приватні інтереси незалежно від інтересів громади в цілому.

Проте індивідуальне лобіювання не вирішує проблему в цілому, а лиш проковує корупційні діяння. Наприклад, у місті «К» важко зареєструвати юридичну особу-суб'єкта підприємницької діяльності. Прийом документів здійснюється лише двічі на тиждень по дві години, приймають за дві години не більше 20 заяв. Створюється черга на місяць наперед. Тут можна вирішити питання в індивідуальному порядку — домовитись з державним реєстратором, аби він взяв ваші документи в «позаурочний час» за певну «компенсацію». Це робиться досить швидко, але питання в цілому не вирішується, навпаки, розраховуючи на можливість отримання «компенсації», державні реєстратори працюватимуть у відведені години ще повільніше. Саме тому

для вирішення цієї проблеми варто, аби в процес втрутилась організована громадськість, наприклад, асоціації місцевого бізнесу, громадські організації, профспілки підприємців і домоглися від влади збільшення кількості державних реєстраторів чи впровадження продовженого режиму прийому документів. Щоб така ситуація не могла виникати в інших місцях регуляторної чи адміністративної діяльності місцевого органу влади, видається цілком затребуваним утворення громадської ради, яка б розглядала ситуацію з наданням адміністративних послуг органами влади та розробляла пропозиції для їхнього вдосконалення.

На жаль, не всюди до такої ініціативи готові місцева влада й організована громадськість. Проте, здається, що активізація громадськості, залучення дрібного та середнього бізнесу до політичних процесів спонукуватиме місцеву владу до впровадження дієвого діалогу з громадськістю як серйозного запобіжника у недопущенні «вуличної активності» громадськості, яка вкрай небажана для будь-якої влади.

Нині маємо багато випадків, коли вже нова влада намагається ігнорувати волю громадськості, починає діяти непублічно у кадрових призначеннях. В умовах активізації громадськості це неприпустимо й призводить до серйозних конфліктів між новою владою та організованою громадськістю й громадською думкою. Ситуації щодо несприйняття кадрових призначень, що мали місце в Хмельницькій та Дніпропетровській областях, є тому підтвердження. Активність людей призвела до усунення новопризначених посадовців. Але цей факт породжує іншу проблему — торпедування будь-яких кадрових ініціатив нової влади різними корпоративними групами. Цього б ніколи не сталося, якби нова влада спочатку визначила підходи до формування кадрової політики в регіонах та передбачила там елемент публічності. Залучення громадськості до обговорення рішення, яке має бути прийняте, крім пошуку кращого варіанту вирішення питання, що обговорюється, створює причетність громадськості до прийнятого рішення та покладає на неї певну відповідальність за це рішення. Це важлива складова недопущення «вуличної демократії» у недалекому майбутньому щодо ухваленого рішення.

Громадські ради на рівні громад в умовах нинішнього суспільного плюралізму та активності суспільства дуже корисні й перспективні.

Налагодження діалогу між владою та громадою, громадська активність у громаді, наявність висококваліфікованих спеціалістів та небайдужих людей, котрі усвідомлюють свою роль та місце у соціальному діалозі з владою, дають підстави говорити про наявність умов для створення громадських рад у більшості міст України.

Проте говорити про ефективність ГР у конкретній громаді можна лише тоді, коли сама ГР утворюється з певною, важливою для громади метою. Є принаймні шість причин, що призводять до утворення ГР у громаді:

1. «Модна фішка» — «є у всіх і хай буде в нас».

• Досить часто цей принцип спрацьовує. Міський голова десь почув від свого колеги, що у нього є таке утворення, як ГР, і від цього він має добрі відносини з громадськістю та іноземними донорами. По приїзді у своє місто такий міський голова дає доручення комусь із своїх працівників підготувати проект розпорядження — і є ГР. Без аналізу потреби та мети утворення сподіватись на ефективну діяльність такої ГР немає підстав і досить скоро про цю структуру всі забудуть.

2. Формальна громадська підтримка дій влади.

• Утворення ГР з метою показової підтримки дій місцевої влади громадськістю є також досить поширеною практикою в Україні. Знову ж таки розпорядженням міського голови утворюється ГР із представників організацій, які або отримують фінансову підтримку з місцевого бюджету, або лідери яких є працівниками бюджетної сфери. Така ГР збирається досить епізодично, але, як водиться, в ситуації, коли місцевій владі слід показати, що у неї є значна підтримка громадськості. Як правило, на засіданні такої ГР робить доповідь міський голова чи його заступник, а далі декілька учасників ГР виступають з палкою підтримкою починань голови. З цього засідання монтуються теле- й радіопрограми, готуються публікації у місцевій пресі. Дуже часто за такого розвитку подій з ГР в громаді з'являється недовіра як до самої ГР, так і до тих організацій, що входять до її складу, особливо ж коли місцева влада не користується популярністю серед населення громади.

3. Додатковий експертно-консультаційний ресурс.

• ГР, яка утворюється з метою аналізу місцевої політики чи проектів місцевих нормативних актів у певних сферах та вироблення своїх пропозицій щодо цієї політики та проектів, може стати дійсно важливим додатковим ресурсом для місцевої влади. Правда, спосіб формування такої ради має передбачати певні кваліфікаційні вимоги до членства. Наявність серед членів такої ГР фахівців з певних питань, які не є працівниками виконкому чи інших бюджетних установ, є важливою гарантією якісної експертизи можливих дій чи рішень місцевої влади з точки зору їх оптимальності, бюджетної ефективності та корисності для громади. Така ГР може бути ефективно використана для фахового обговорення проектів місцевих НПА, які підпадають під дію закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

4. Можливість апробувати проекти неоднозначних рішень на фокусній групі, без збурення громади.

• Громадська рада, яка має представницький характер і в якій представлено різні корпоративні групи мешканців громади, є добрим «полігоном» для апробування проектів рішень, які готуються місцевою владою в особі

місцевої ради чи її виконкому. На засіданнях такої ГР оприлюднюються проекти таких рішень, відбувається загальна дискусія щодо них та через представників, які є в ГР, це обговорення переноситься у відповідне корпоративне середовище. За наслідками такого апробування проектів вони можуть бути суттєво доопрацьовані або взагалі зняті з розгляду як такі, що можуть надто збурити громаду.

5. Можливість привернути громадськість до проблем громади очима влади та формування сприятливої для влади громадської думки.

6. Можливість нейтралізації опонентів через втягування в процес вироблення місцевої політики.

• Позиції 5 та 6 щодо можливостей використання ГР для створення у громаді клімату взаємопричетності до рішень, які ухвалюються органами влади громади, є дуже важливими передовсім для самої влади. Адже звертання влади до громади через ГР, прислухання до аргументів представників громадськості на відкритих обговореннях, створюють ефект звикання громади до рішення, яке готується, що значно зменшує ризики його несприйняття і відповідного протесту, а також дає змогу залучити до розробки механізмів впровадження цього рішення чи вироблення альтернативи головних його опонентів. В цьому випадку дуже важливе включення до складу ГР осіб, які є потенційно сильними суперниками влади та залучення їх до роботи над проектом рішення чи його впровадження.

Зарубки на пам'ять:

1. Для того щоб ГР могла бути утвореною у конкретній громаді, слід пам'ятати, що:

- утворення ГР у громаді має «дозріти», тобто має бути психологічна готовність до такого кроку як з боку громадськості, так і з боку влади;
- ініціювати утворення ГР може громадськість або орган чи посадова особа місцевого самоврядування;
- перед ініціюванням утворення ГР ініціатор має визначитися з місією майбутньої ГР.

2. Якщо утворена в громаді ГР не є ефективно-діюча, шукайте причину:

- в громаді нема суспільної потреби у ГР;
- нема довіри між владою та громадськістю;
- не визначено місії ГР;
- спосіб формування ГР не відповідає місії;
- має місце політична заангажованість ГР;
- ігнорування владою рішень/рекомендацій ГР;
- нема організаційного забезпечення діяльності ГР.

Останнім часом в Україні спостерігається бурхливий розвиток системи різних громадських рад. У цій, новій для нашої країни, справі, ми переживаємо період захоплення «модними» формами та видами, іноді не звертаючи

уваги на суть процесу. Аналізуючи наявний досвід, можна сказати, що є кілька основних видів організації таких громадських рад, кожен з яких має свою специфіку.

Виходячи з мети утворення громадської ради, можна виділити два основних види таких рад, а саме:

ГР — як представництво громадськості;

ГР — як консультативно-експертний орган.

Особливості утворення та діяльності ГР як представництва громадськості

- Якщо основною місією ГР є представництво організованої громадськості перед органом влади чи посадовою особою, формування такої ГР має враховувати кількість НПО, їхній чисельний склад, галузеву спрямованість. Чисельність такої ГР суттєво залежить від кількості суб'єктів організованої громадськості у громаді, оскільки бажаним є представлення у такій ГР усього спектру громадськості.

- Спосіб роботи такої ГР — публічні широкоформатні та короткотермінові засідання (інформприводи) за участі першого керівника органу, зазвичай без дискусій і широкого обговорення.

- Не потребує детальної регламентації, організаційні витрати мінімальні.

До складу такої ГР входять громадські діячі, котрі є представниками певних груп громадян, як правило, це керівники громадських організацій. Така рада може допомогти спрогнозувати реакцію громадськості на певне рішення, може підказати пріоритетні проблеми в тій сфері, в якій здійснює політику відповідний орган державної влади чи місцевого самоврядування. Проте не слід очікувати, що така рада буде здатна скласти проект рішення органу влади чи провести фаховий аналіз ситуації (цим займаються експертні ради), хоча якийсь фрагмент такого аналізу від членів ради і можна отримати. Найголовніша цінність такої ради полягає в тому, що вона мусить залишатися незалежною, інакше втратить змогу надавати достовірну інформацію про потреби громадськості, а почне просто «виправдовувати» рішення органу влади. Тому відносини такої громадської ради й органу влади мають формалізуватися таким чином, щоб зберегти незалежність громадського сектора та його здатність до самоорганізації.

Особливості утворення та діяльності ГР як експертно-консультативного органу (ресурсу)

- Якщо ГР утворюється для надання громадських експертиз та консультацій органу чи посадовій особі, головне — при формуванні встановити, а потім дотримуватися досить жорстких кваліфікаційних ознак для членів ГР. Представництво громадських організацій при цьому не визначальне.

- Робота такої ГР зазвичай носить довготривалий, постійний характер, потребує детального врегулювання діяльності та організаційної підтримки.

ГР, що створюються як експертно-консультаційний орган, часто називають спеціалізованими (експертними) громадськими радами. Ключовою ознакою такої ради є її визначення — експертна. До складу такої ради входять працівники неурядових установ, які є експертами та фахівцями у певній галузі. Основне завдання таких рад — надання експертної оцінки щодо документів чи певних подій, пов'язаних зі сферою діяльності рад, удосконалення нормативно-правової бази та законодавчих технологій, контроль за діяльністю органів влади. Інколи вони можуть представляти та лобіювати інтереси відповідної категорії населення, суб'єктів економічної та політичної системи, органу влади. Наприклад, до складу громадської ради з питань охорони культурної спадщини в межах історико-культурної заповідної території міста Чернівці входить 30 провідних науковців та фахівців-практиків — архітекторів, мистецтвознавців, істориків, політологів, екологів, краєзнавців ..., а метою діяльності ради є збереження традиційного характеру історико-культурної заповідної території міста, його історичних пам'яток ... Тобто діяльність такої ради спрямована на вирішення питань, на допомогу однієї зі сфер суспільного життя (у даному випадку історико-культурної).

Як на сьогодні, то можна виділити ще один вид ГР — громадська рада як піар-кампанія. Така модель громадської ради за своєю суттю не є ГР, вона фактично представляє та лобіює інтереси лише певного органу влади чи окремої посадової особи. Зазвичай такі громадські ради співпрацюють з громадськістю, щоб «розрекламувати» певне рішення влади чи допомагають публічності керівника, за ініціативою якого створено таку ГР і головою якої, як правило, він і є. Такі ради залежні від влади і фактично є представниками інтересів влади у громадськості, а не навпаки.

Яка компетенція громадських рад?

Компетенція будь-якої громадської ради залежить від виду та мети створення громадської ради та від покладених на неї завдань. Зазвичай компетенція ради визначена в її установчих документах (Положенні, Угоді про співпрацю тощо).

Оскільки ГР не є владним органом, то її компетенція не пов'язана з реалізацією владних повноважень, хоча можливі варіанти, за яких рішення ГР має певний обов'язковий характер.

Як правило, при утворенні ГР визначається сфера компетенції ради та її взаємовідносини з органом державної влади чи місцевого самоврядування, з яким працює чи при якому створюється ГР. В залежності від того, яким актом утворюється ГР, її повноваження можуть дуже сильно

відрізнатись. Наприклад, уявимо собі утворення ГР з питань збереження історичної архітектурної спадщини у місті «Н». Така ГР може утворитись як за ініціативою та доброю волею міського виконавчого комітету в особі міського голови, так і за ініціативою кількох громадських організацій, що діють у місті — спілки архітекторів, товариства охорони пам'яток історії та культури, асоціації дослідників історії і т.п., але без сприяння міського голови.

У першому випадку рішенням виконкому за підписом міського голови може бути затверджено спеціальне Положення про ГР, де навіть можуть передбачатись такі повноваження ГР, як попередній розгляд ГР проектів планів міської забудови, проектів рішень про відведення земельних ділянок в історичному центрі міста тощо. Причому може бути встановлено правило: інші виконавчі органи ради (управління виконкому) не можуть ухвалювати рішення по суті питання, що розглядається, якщо не має попереднього висновку щодо нього з боку ГР. Незважаючи на те що ГР не має реального права вето щодо проектів, які вона розглядає, її висновок важливий для органів, які законом наділені правом на ухвалення рішень. У цьому випадку ГР отримує фактично частину повноважень, які можна кваліфікувати як квазі-владні і які делегуються ГР органом місцевого самоврядування — в нашому випадку виконкомом ради.

Якщо ж наша ГР утворюється ініціативно, але в її діяльності нема зацікавленості ні виконкому ні міського голови, єдине, що може для себе встановити ГР, це публічне обговорення ситуації у містобудуванні та, зокрема, в збереженні архітектурного середовища міста, проведення громадських експертиз проектів забудови, критика рішень органів влади та звертання уваги громадськості на ці проблеми, лобіювання у міській раді ухвалення певного положення для участі громадськості у процесі експертизи проектів забудови чи землевідведення в особливо важливих для громади випадках та підготовки висновків з цих питань.

Як бачимо, повноваження ГР, які сформовано на різній основі, можуть дуже суттєво різнитися.

В будь-якому випадку, коли йдеться про такі громадські інституції, як ГР, слід пам'ятати, що головне у діяльності ГР — це доступність до проектів рішень, які готуються органами влади, власна фаховість в аналізі цих проектів та максимальна відкритість діяльності й результатів власних експертиз.

Для громадських рад, як і для будь-яких бізнесових чи громадських організацій, для того щоб побудувати свою ефективну діяльність, крім окреслення місії ГР, слід чітко визначити «поле» діяльності та «гравців», які діють на цьому полі і які є вашими однодумцями або противниками.

В залежності від того чим займаються громадські ради, в кожній з них будуть свої «гравці» та своє «поле роботи». До «гравців», які діють на «полі

діяльності» громадських рад, відносяться громадські організації, незалежні експерти, бізнес-структури, органи державної влади та місцевого самоврядування, які тою чи тою мірою мають інтереси у сфері діяльності громадської ради.

Щодо «поля роботи» ради, то це та сфера суспільного життя, питань і проблем, якими займається чи планує займатись громадська рада. Це може бути законотворчий процес, експертно-консультативна діяльність, контроль, вплив на громадськість.

Наприклад, «гравцями» у розумінні громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору є члени цієї ради, комітет Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, громадські організації, які опікуються проблемами нормативного регулювання організацій третього сектору, асоціації місцевого самоврядування, міністерство юстиції, управління Кабінету міністрів України та Секретаріату Президента, до сфери компетенції яких належать питання регулювання місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства. Полем роботи цієї ГР є законотворча діяльність, надання експертно-консультативної допомоги та інформаційної підтримки у створенні умов відкритості законотворчого процесу та встановлення зворотного зв'язку між комітетом та громадськістю з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору.

Попередній аналіз «поля діяльності» та «гравців», які діють на цьому «полі», є вкрай важливим. Адже для того аби діяльність ГР була результативною та ефективною, ви маєте пам'ятати, що, крім вашої позиції, яку опрацьовують на засіданнях вашої ГР чи готують ваші експертні групи, є позиція інших організацій, органів та посадових осіб, яка може бути суттєво відмінною від вашої позиції, а інтереси у сфері діяльності вашої ГР діаметрально протилежними.

Візьмемо знову приклад ГР із питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору. В сфері інтересів ГР та абсолютної більшості громадських організацій, які не отримують з державного та місцевих бюджетів гарантованого фінансування, є спрощення процедур державної реєстрації організацій, а відтак відмова від так званого статусу організацій — місцевого, всеукраїнського та міжнародного, оскільки саме із статусом громадських організацій пов'язується сума збору за реєстрацію, місце реєстрації та обмеження території діяльності такої організації. Проте в цій же сфері є інтереси міністерства юстиції, яке сьогодні займається реєстрацією громадських організацій і збирає збори за реєстрацію, веде реєстри і контролює діяльність громадських організацій. Відмова від статусу фактично означатиме, що міські, обласні управління

юстиції та Мінюст у цілому позбавляться права реєстрації громадських організацій, а отже значну кількість працівників потрібно буде скоротити. Фактично, таким чином, маємо гравця, який не сприятиме за своїми інтересами ліквідації дискримінації у порядку реєстрації юридичних осіб підприємницьких та непідприємницьких (громадських організацій). Крім цього, супротивниками відмови від статусу громадських організацій можуть бути організації з теперішнім усеукраїнським статусом, які за спеціальним законодавством мають значні пільги у порівнянні з рештою подібних організацій.

КРОКИ ІЗ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ

1. Хто має ініціювати процес створення громадської ради

Ініціатива про створення громадської ради може виходити від різних суб'єктів: від органу влади, при якому створюється громадська рада; від вищестоящего органу, що видає наказ про утворення громадських рад при нижчепокладених органах влади; від нормативного акту, що зобов'язує певні органи створити громадські ради; від громадських організацій, політичних партій, профспілок або інших організацій третього сектору.

У випадку утворення громадської ради «по праву», тобто відповідно до нормативно-правового акту, який містить таку норму, відповідальний за утворення ГР ради орган приймає відповідне рішення. Цим же рішенням органу може бути затверджено положення про таку ГР, яке, як правило, розробляється на підставі типового положення, ухваленого вищепокладеним органом, або яке міститься в нормативно-правовому акті, що встановлює обов'язок органу створити відповідну громадську раду.

Проте навіть у такому випадку, якщо орган, відповідальний за створення відповідної громадської ради, хоче мати дійсно дієву структуру, яка може вирішувати питання і задля розв'язання яких вона утворюється, він має провести необхідні консультації з потенційними членами такої ГР, вивчити «поле діяльності» та «гравців», котрі діють на цьому полі.

Те ж саме стосується і випадків, коли утворення ГР здійснюється за ініціативою відповідного органу чи його керівника. Попередній аналіз місії, сфери діяльності, потенційних учасників ГР необхідно здійснити. Бажано на цьому першому етапі сформувати певну організаційну групу, яка має здійснити всю підготовчу роботу з розробки установчих документів ГР та підготовки організаційного засідання.

Коли ж ідеться про ініціювання створення ГР «знизу», тобто від громадськості, що також можливо, необхідною умовою успішності задуму є створення ініціативної групи, яка бере на себе функції підготовки установчих документів ГР та установчого засідання.

2. Створення ініціативної групи

Розглянемо утворення ГР за ініціативою «знизу».

Наприклад, у місті «Н» є проблема: міська рада, незрозуміло на якій основі, часто змінює ставки ринкового збору, суми сплати єдиного податку з приватних підприємців. Періодично на місцевих комунальних ринках відбуваються реорганізації торгових рядів, причому кожна така реорганізація веде до нових видатків підприємців, що там торгують. Така нестабільність негативно впливає на розвиток місцевого дрібного бізнесу. Поза тим, заїжджим крупним підприємцям надається в оренду комунальна земля та майно, що їх не могли отримати місцеві підприємці.

Після чергової проблеми з одним із комунальних ринків Асоціація торговців ринку «Альфа» вирішила виступити з ініціативою створення при міському голові громадської ради з питань регуляторної політики у місті «Н»⁸. Після засідання асоціації було розіслано повідомлення до різних асоціацій підприємців, що діють у місті, профспілок, громадських організацій експертного характеру, що мають досвід у розробці проектів місцевих нормативно-правових актів та їх лобіюванні, з пропозицією зібратись у визначеному місці на визначену годину для створення ініціативної групи по створенню такої ГР.

Всі, хто із запрошених прийшов на таку зустріч, вважаються ініціативною групою, яка проводить своє організаційне засідання, проговорює концепцію діяльності такої ГР, а також готує проекти необхідних документів — наприклад, Декларацію, де викладаються мета й основні принципи майбутнього утворення. Далі ініціативна група може визначити із свого складу особу чи осіб, які уповноважені провести зустріч та необхідні переговори з міським головою з приводу означеного питання.

В залежності від наслідків таких переговорів триває подальша робота щодо утворення ГР: або її утворення далі здійснюється в режимі ухвалення відповідного акта виконкомом чи міським головою про утворення такої ради, або, в разі відмови голови від цієї ідеї, утворення ГР відбувається виключно поза владою.

В цьому випадку ініціативна група оприлюднює декларацію про утворення ГР для приєднання до неї організацій, що підпадають визначеним у декларації критеріям і мають бажання брати участь у роботі ГР. В повідомленні також визначається останній термін підписання декларації. Після закінчення терміну підписання декларації, призначається дата, час і місце проведення установчих зборів, які закінчують організаційний етап утворення громадської ради, обранням керівного складу та затвердженням інших документів, необхідних для роботи ради.

⁸ Назва умовна.

3. Хто може бути членом громадської ради

Членство у ГР суттєво залежить від виду ГР (представницька чи експертна) та способу її формування. Як уже йшлося вище, ГР, які утворюються з метою представництва громадськості, не мають особливих вимог щодо членства. Членом такої ГР можуть бути громадські організації, які діють в даній громаді, якщо йдеться про ГР на місцевому рівні, або громадські організації із всеукраїнським статусом, якщо йдеться про ГР, утворені відповідно до Постанови Кабінету міністрів України при міністерствах чи при уряді.

Для таких ГР, що мають представницький характер, у випадку, коли кількість потенційних учасників є надто велика, наприклад, понад 30, застосовується принцип ротаційного членства. Тобто спочатку члени до такої ГР обираються на спільному форумі усіх організацій, що мають право бути представленими у ГР, а далі через встановлені Положенням про ГР терміни йде заміна одних членів іншими.

Якщо йдеться про ГР як консультативно-експертні органи, то тут ситуація із членством більш складніша. Адже головна вимога до членства в такій ГР — це реальна здатність організації-члена чи її представника до аналітичної та експертної діяльності. Саме тому для таких організацій чи індивідуальних членів встановлюються певні кваліфікаційні ознаки. Наприклад: організація має бути утворена та діяти у визначеній сфері не менше двох років; вона повинна мати певні досягнення та публікації у визначеній сфері діяльності й відповідний кадровий ресурс. І це не дивно, адже ГР має показати свою фаховість, готувати якісні висновки щодо питань, які розглядаються, й мати можливість здійснювати експертизи власними силами.

Взагалі щодо членства у «спеціалізованих» ГР слід дотримуватися чіткого принципу: кваліфікація та представництво від тих корпоративних груп, які найбільш зацікавлені у вирішенні питань зі сфери діяльності ГР.

Наприклад, якщо проблеми бідності, злочинності тощо в якійсь громаді пов'язані з наявністю великих імігрантських спільнот, члени яких не мають громадянства, а отже й права голосу, обійтись без їхніх представників у ГР, яка опікується цими проблемами, навряд чи можливо. Вимога щодо проживання на певній території протягом визначеного проміжку часу може бути більш важливою, ніж вимога щодо наявності громадянства.

У випадках, коли намагаються вирішувати питання, що стосуються молоді, доцільно, аби у такій ГР були представники від молодіжних і дитячих громадських організацій, незалежно від того чи досягли вони повноліття.

4. Розробка проектів установчих документів

Правові акти, що регламентують діяльність громадської ради (установчі документи):

- Меморандум (декларація) про громадську раду.

- Положення про громадську раду.
- Регламент громадської ради.
- Угода про спільну діяльність між громадською радою та органом влади (Угода про співпрацю).

Вищезазначені акти є документами, на підставі яких діє громадська рада (також може діяти на підставі розпорядження, декрету, наказу, постанови державного органу).

Розробка установчих документів здійснюється в залежності від мети й завдання створення громадської ради.

Отже, що слід пам'ятати розробляючи проекти установчих документів:

1. Установчий документ ради не повинен суперечити Конституції та законам України.

2. Установчий документ — це документ, що насамперед регулює відносини в середині ради та встановлює правила, за якими рада вибудовує стосунки з державними органами та посадовими особами.

3. Текст документів повинен бути викладений доступною мовою. Статті, частини статей, пункти та підпункти мають бути пронумеровані.

В Декларації та Положенні про створення громадської ради необхідно передбачити завдання та функції ради, її структуру, права й обов'язки членів ради, форми її діяльності, порядок припинення ради. Також установчі документи повинні містити найменування громадської ради.

Регламент громадської ради повинен містити дані про режим роботи ради, організації засідань ради, про правомочність прийнятих рішень і про протокол засідань ради. Регламент може бути включений як один з пунктів (розділів) до Положення чи Декларації громадської ради.

Угода про спільну діяльність громадської ради та органу влади — це двосторонній договір між радою та органом влад про співпрацю сторін. Договір обов'язково повинен передбачати права та обов'язки сторін і положення про умови припинення даного договору. Такий договір захищає інтереси обох сторін і ставить їх у рівні умови.

Нижче подаються документи, що регулюють діяльність громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору: Декларація й Договір про співпрацю між ГР та комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Таку форму конституювання ГР вибрано виходячи з розуміння не так правового, як добровільно договірного характеру відносин між Комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування і ГР саме в режимі взаємного партнерства та рівноправності сторін. Практика діяльності за останні два роки довела перспективність такого формату взаємовідносин.

4. КОРИСНІ ДОДАТКИ

Додаток 1.

Декларація про утворення Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору

Ми, представники громадських організацій, науковці та депутати місцевих рад, що підписали цю Декларацію, заявляємо про створення громадської ініціативи — Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору (далі по тексті — ГР або Рада).

Метою утворення Ради є створення умов для впливу громадськості, незалежних наукових спеціалістів, громадських експертів на вдосконалення українського законодавства у сфері місцевого самоврядування та організацій третього сектору (некомерційного права) на засадах демократизму, професійності, ясності юридичних норм та відповідності потребам українського суспільства і стандартам міжнародних угод щодо гармонізації українського законодавства, стороною яких є Україна.

Досягнення цієї мети має здійснюватись через широку співпрацю з Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, сприяння його законотворчій діяльності, надання експертно-консультативної допомоги та інформаційної підтримки у створенні умов відкритості законотворчого процесу та встановлення зворотного зв'язку між комітетом та громадськістю.

Для досягнення цієї мети за власною ініціативою, за пропозицією чи погодженням з комітетом, Рада буде прагнути за рахунок власних та залучених ресурсів:

- 1) провадити експертну оцінку законопроектів у визначених сферах законодавства;
- 2) провадити концептуальне обговорення технічних завдань щодо підготовки окремих законопроектів;
- 3) сприяти в організації публічних акцій по обговоренню окремих законопроектів у формі громадських дискусій, круглих столів, конференцій тощо;
- 4) рекомендувати керівництву комітету для залучення до роботи над окремими законопроектами кваліфікованих експертів;
- 5) проводити попередню оцінку можливостей окремих НПО, що подають проекти на отримання грантів від донорів на підготовку законопроектів, що належать до предмету відання комітету;
- 6) подавати рекомендації щодо підготовки стратегічного плану роботи комітету.

1. Склад Ради

1.1. Рада складається із засновників, що підписали Декларацію про створення Ради та інших членів, які набули членства у відповідності до викладених тут правил.

1.2. Членство в Раді набувається за згодою усіх членів Ради на підставі заяви кандидата, підтриманої двома рекомендаціями дійсних членів Ради, з числа депутатів різних рівнів, представників наукових установ та неприбуткових організацій, що мають досвід роботи й реальні досягнення в сфері пріоритетів комітету, а саме: державного будівництва та місцевого самоврядування, некомерційного та виборчого права.

1.3. Членство в Раді не є підставою обмеження іншої діяльності осіб, що входять до Ради, та не може використовуватись для створення переваг чи складнощів для організацій, члени яких представлені в Раді.

1.4. На робочих засіданнях Ради та її колегій можуть брати участь голова, секретар, керівник секретаріату Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва і місцевого самоврядування та інші депутати чи працівники секретаріату за дорученням голови комітету.

2. Організаційна структура та форми діяльності Ради

2.1. Організаційна структура Ради складається з: голови Ради, заступника, які обираються із числа складу Ради, колегій Ради, що можуть утворюватись у складі Ради за галузями законодавства:

- некомерційного права (законодавство про громадські, благодійні, підприємницькі організації, творчі спілки і т.п.);
- місцевого самоврядування (весь комплекс законів, що стосується самоврядування та місцевих держадміністрацій, адміністративно-територіального устрою);
- політичної системи (конституційне право, законодавство про органи влади, політичні партії, вибори).

2.2. Рада організовує свою роботу, виходячи із власного плану, що враховує плани роботи комітету та плани роботи Верховної Ради України, наявність законопроектів з питань компетенції Ради у парламенті, пропозицій організацій та наукових установ, представники яких представлені у Раді.

2.3. Основними формами роботи Ради є:

- 1) пленарні засідання, на яких обговорюються питання стратегічного значення, концепції законопроектів, проведення важливих публічних заходів;
- 2) засідання колегій — для розробки та обговорення технічних завдань на розробку законопроектів, обговорення самих законопроектів та висновків і рекомендацій, підготовлених експертами, підготовки та проведення публічних заходів комітету за участю наукових кіл та громадськості;
- 3) засідання робочих та експертних груп — для підготовки та обговорення текстів законопроектів, експертних висновків, аналізу впровадження раніш ухвалених законів тощо.

2.4. Особливими формами роботи Ради є виїзні засідання та пресові конференції, що проводяться за підтримкою комітету.

3. Компетенція Ради, права та обов'язки її членів

3.1. До компетенції Ради належить:

- 1) попередній розгляд проекту плану роботи комітету та підготовка пропозицій до включення до плану питань, що належать до відання комітету і є важливими для суспільства (за згодою комітету);
- 2) аналіз законопроектів, поданих суб'єктами законодавчої ініціативи та підготовка пропозицій щодо них для комітету;
- 3) аналіз ситуації в окремих сферах законодавства та підготовка рекомендацій щодо необхідності внесення змін до чинних законів чи підготовки нових нормативних актів;
- 4) створення робочих груп для розробки окремих законопроектів як за власною ініціативою, так і на пропозицію комітету;
- 5) підготовка пропозицій про проведення виїзних засідань комітету та Ради, пресових конференцій, семінарів та конференцій, інших публічних заходів комітету;
- 6) аналіз практики застосування законів, що належать до компетенції Ради, звернень до комітету та визначення на його основі недосконалих норм законів та підготовка пропозицій по їх удосконаленню.

3.2. Для виконання робіт, що впливають із членства в Раді, члени Ради, за узгодженням з комітетом, мають право:

- 1) отримати постійну перепустку до приміщень, де розташовано комітет;
- 2) отримувати необхідну для їхньої роботи інформацію в секретаріаті комітету на електронних носіях та паперових копіях;
- 3) вносити пропозиції з усіх питань, що належать до компетенції Ради, до комітету через відповідального працівника секретаріату комітету, який зобов'язаний поінформувати членів комітету про подані пропозиції;
- 4) виступати на засіданнях комітету, на які вони запрошені, з обґрунтуванням власної позиції, незалежно наскільки така позиція відповідає думці членів комітету;
- 5) бути прийнятими посадовими особами Комітету з питань діяльності Ради;
- 6) публікувати в ЗМІ будь-які матеріали, що стосуються фахових та юридичних аспектів питань, що розглядаються в Раді.

3.3. Члени Ради зобов'язані:

- 1) докладати всіх зусиль до виконання завдань, що впливають із компетенції Ради;
- 2) готувати аналізи та експертні висновки керуючись виключно професійними критеріями, незаангажованими під певні ідеологію, бізнес чи особу;
- 3) не використовувати роботу в Раді на шкоду інтересам комітету, парламентаризму, конституційності, в інтересах власної лобістської діяльності;
- 4) утримуватись від публічних коментарів в ЗМІ щодо політичних чи ідеологічних розбіжностей в комітеті.

4. Забезпечення діяльності Ради

4.1. У випадку досягнення домовленостей про підтримку законопроектної діяльності комітету іноземними чи українськими донорськими структурами, забезпечення діяльності Ради та виконання експертних та аналітичних робіт її членами може здійснюватись з використанням ресурсів донора, що надаються відповідно до норм українського законодавства через існуючі організації громадянського суспільства, що працюють у сферах відання комітету не менше двох років і мають досвід роботи по виконанню грантових проектів.

Додаток 2

Угода про співпрацю між Комітетом Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування і Громадською радою з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору

Місто Київ

21 січня 2003 року

Сторони: *Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування* (далі — Комітет) в особі голови комітету Матвієнка Анатолія Сергійовича, що діє на підставі власних повноважень, та *Громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору* (далі - Рада) в особі її голови Ткачука Анатолія Федоровича, що діє на підставі рішення Ради, уклали цей договір про співпрацю між Комітетом та Радою з метою створення умов для удосконалення українського законодавства у сфері місцевого самоврядування та організацій третього сектору (некомерційного права) на засадах демократизму, професійності, ясності юридичних норм та відповідності потребам українського суспільства та стандартам міжнародних угод щодо гармонізації українського законодавства, стороною яких є Україна.

Права та зобов'язання сторін:

1. Комітет для виконання робіт, що впливають із цієї Угоди:

1) визнає мету й принципи діяльності Ради, викладені в Декларації про утворення Ради, що є складовою частиною Угоди (додається);

2) оформляє постійні перепустки до приміщень, де розташовано Комітет, для членів Ради;

3) надає членам Ради необхідну для їхньої роботи інформацію в секретаріаті Комітету на електронних носіях та паперових копіях;

4) визначає відповідального працівника секретаріату Комітету по зв'язках із Радою та встановлює порядок проходження документів Ради, що подаються до Комітету;

5) запрошує на засідання Комітету представників Ради з правом дорадчого голосу;

6) гарантує при використанні матеріалів та проектів, що були підготовлені Радою, у публікаціях чи виступах членів Комітету посилання на роботу Ради;

7) рекомендує Раді для залучення до своєї діяльності інші організації та експертів;

8) делегує представників Комітету для участі в засіданнях Ради та її колегій;

9) надає іншу допомогу діяльності Ради на її прохання та за взаємною згодою.

2. Рада зобов'язується сприяти законотворчій діяльності Комітету, надавати експертно-консультативну допомогу та інформаційну підтримку у створенні умов відкритості законотворчого процесу, встановлення зворотного зв'язку між Комітетом та громадськістю, для чого за власною ініціативою, за пропозицією чи погодженням з Комітетом, у межах і за рахунок власних та залучених ресурсів:

1) провадить експертну оцінку законопроектів у визначених сферах за законодавства;

2) проводить концептуальне обговорення технічних завдань щодо підготовки окремих законопроектів;

3) організовує чи сприяє Комітету в проведенні публічних акцій по обговоренню окремих законопроектів у формі громадських дискусій, круглих столів, конференцій тощо;

4) рекомендує від імені Ради керівництву Комітету для залучення до роботи над окремими законопроектами кваліфікованих експертів;

5) за зверненням Комітету проводить попередню оцінку можливостей окремих неприбуткових організацій, що подають проекти на отримання грантів від донорів на підготовку законопроектів, що належать до предмету відання Комітету;

6) подає пропозиції щодо підготовки стратегічного плану роботи Комітету.

7) попередньо аналізує проект плану роботи Комітету та готує пропозиції для їх розгляду Комітетом щодо можливого включення до плану роботи Комітету питань, які належать до його відання і є важливими для суспільства;

8) організовує аналіз законопроектів, поданих суб'єктами законодавчої ініціативи, та готує свої висновки й пропозиції щодо них для розгляду у Комітеті;

9) аналізує ситуацію в окремих сферах законодавства та готує пропозиції щодо необхідності внесення змін до чинних законів чи підготовки нових нормативних актів;

10) створює робочі групи для розробки окремих законопроектів як за власною ініціативою, так і на пропозицію Комітету;

11) готує пропозиції щодо проведення спільних засідань Комітету та Ради, виїзних засідань Комітету, семінарів, науково-практичних та пресових конференцій, інших публічних заходів Комітету;

12) надає іншу допомогу Комітету на його прохання і за взаємною згодою.

Припинення Угоди

Угода може бути припинена в разі ліквідації Комітету за рішенням Верховної Ради України, саморозпуском Ради та за ініціативою будь-якої із сторін за умови попереднього письмового повідомлення іншої сторони не пізніше як за місяць до дати припинення Угоди.

Угоду укладено в двох примірниках українською мовою, кожен з яких має однакову юридичну силу.

Від Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

Від Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору

Голова Комітету
Анатолій Матвієнко

Голова Ради
Анатолій Ткачук

5. ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ГРОМАДИ ЧЕРЕЗ ПІДТРИМКУ ЇХНІХ ПРОЕКТІВ ТА ІНІЦІАТИВ

На сьогодні важливою проблемою міських громад є наявність значної кількості соціальних проблем, які накопичилися в суспільстві, вирішення яких належить до компетенції місцевого самоврядування, які, проте, не можуть бути самостійно вирішені органами місцевого самоврядування з цілої низки причин, а саме: відсутності достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу, гостроти проблеми, наявності різних компонентів, що призвели до виникнення цієї проблеми, які не в змозі мінімізувати орган місцевого самоврядування тощо.

Така ситуація триватиме дуже довго, тому для мінімізації значної кількості соціальних проблем органам місцевого самоврядування доводиться шукати нових інструментів та нових ресурсів.

Одним із таких інструментів може бути механізм соціального партнерства, коли до вирішення місцевої соціальної проблеми залучаються місцеві невідприємницькі/неприбуткові (далі – НПО) із своїми власними ресурсами.

Широке застосування місцевими органами влади механізмів співпраці з бізнесом та особливо з неприбутковими організаціями є наслідком цілком об'єктивних причин.

По-перше: широка децентралізація державної влади призводить до того, що повноваження органів місцевого самоврядування значно розширюються, що потребує додаткових кадрових та бюджетних ресурсів.

По-друге: довіра до органів влади, що формуються на місцевих виборах, суттєво залежить від стосунків цієї влади з місцевими громадськими активістами з різних НПО, тому можливе зменшення критики на свою адресу з боку таких осіб та організацій, може, й за рахунок втягування цих структур до вироблення та здійснення місцевої політики.

По-третє: ряд послуг, що надаються місцевими органами влади, досить вузько сфокусовані на окремі групи мешканців, тому реалізація цих послуг за участю організацій, що представляють інтереси цих груп чи безпосередньо складаються із осіб, що належать до них, може бути значно ефективнішою та дешевішою у разі надання послуг не напряму місцевою владою, а через вказані організації.

Річ також у тому, що місцеві НПО можуть отримувати кошти на здійснення своїх програм не тільки з місцевого бюджету, а також від різних благодійних фондів, міжнародних донорських організацій, приватних осіб.

Проте отримати значний соціальний ефект від залучення до вирішення місцевих проблем НПО можна лише у випадку, коли такий процес буде прозорий, контрольований і зрозумілий для мешканців громади, міського керівництва й державних контролюючих органів.

Уже сьогодні в більшості міст України в міських бюджетах передбачається певна сума коштів, яка йде фактично на субсидування певних громадських організацій. Проте в абсолютній більшості міст ніхто не знає чому саме ці, а не інші НПО отримали бюджетне фінансування, наскільки ефективно були використані кошти, які позитивні здобутки від цього мала міська громада.

Саме тому виглядає перспективним фінансувати не просто окремі НПО в закритому ручному режимі, а фінансувати їхню суспільно-корисну діяльність у напрямках, пріоритетних для громади. Аби це фінансування було найбільш ефективне й прозоре, має бути забезпечено конкурсний механізм визначення кандидатів на фінансування — через міські конкурси.

Саме з цією метою місцева рада має ухвалити положення, що має врегулювати всі питання, що стосуються порядку організації, оголошення та проведення міського конкурсу серед проектів та програм НПО.

У положенні визначаються принципи проведення конкурсів, визначення пріоритетів, формування конкурсної комісії, її повноваження, спосіб прийняття рішень, а також форми договору між радою та НПО щодо реалізації проекту, звітність та контроль тощо.

При цьому, однак, слід пам'ятати про особливу природу стосунків між НПО та органом самоврядування у договірних відносинах, аби не переміс-

титись у сферу регулювання Закону України «Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти».

НПО, реалізуючи проекти, не отримують прибуток, а орган самоврядування, який надає НПО кошти для реалізації їх проектів, не здійснює закупівлю.

Такі підходи до фінансування соціально-важливих для громади програм НПО можуть дати дуже добрий ефект, адже отримавши одну гривню від влади, НПО може залучити до неї ще додаткові кошти від іноземних донорів, приватного бізнесу, фізичних осіб.

У багатьох містах НПО мають значний досвід у підготовці проектів на участь в конкурсах грантів різних іноземних донорів, включаючи структури Євросоюзу та США. Такий досвід може стати неоціненною допомогою для місцевої влади у її пошуках додаткового фінансування з позабюджетних джерел як українського, так і зарубіжного походження. Саме тому слід використовувати усілякі форми і методи соціального партнерства влади та громадськості, оскільки вони дають значний економічний та соціальний ефект.

Запитання для самоперевірки:

1. Які форми залучення громадськості до підготовки та прийняття рішень органами влади ви знаєте?
2. Як би ви змогли визначити завдання Громадської ради з питань охорони історичного середовища міста?
3. Проаналізуйте проблеми, що найчастіше виникають у вашій громаді, і який механізм їхньої мінімізації ви б могли застосувати з використанням викладених у цьому параграфі відомостей?
4. Спробуйте скласти склад Громадської ради з питань молодіжної політики у вашій територіальній громаді і поясніть його.
5. Спробуйте визначити у вашій громаді організації, що здатні вирішувати якісь важливі для громади проблеми, і запропонуйте можливі механізми залучення їхніх ресурсів до цих проблем.

Використана література:

1. Структури громадської участі в Україні, Збірник аналітичних матеріалів. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень — 2003 р.
2. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем. — К.: Інститут громадського суспільства — 2004 р.
3. Місцеве самоврядування у громаді: практичний посібник для депутатів рад та активістів громад. — К.: Інститут громадського суспільства — 2004 р.
4. Громадські ради в Україні. Довідник. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень — 2003 р.

РЕСУРСИ ДЛЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

*Євген Фишко, магістр державного управління,
директор Інституту муніципального
і регіонального розвитку*

З літературних джерел відомо, що місцеві ресурси — «це запаси чого-небудь, які можна використати в разі потреби, а також засіб, можливість, якими можна скористатися в разі необхідності».

Економічна теорія дає наступну дефініцію: «ресурси — це сукупність природних, соціальних і інтелектуальних сил, які можуть використовуватись для створення матеріальних благ та надання послуг».

Стаття 142 Конституції України встановлює, що «матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад».

Узагальнену структуру ресурсів територіальної громади можна подати як сукупність таких основних елементів :

- 1) власність (історико-архітектурне надбання, рухоме і нерухоме майно, трудові ресурси);
- 2) природні ресурси (земля, водні ресурси, ліс, надра);
- 3) фінанси (доходи місцевих бюджетів, позабюджетні джерела, бюджети розвитку, кошти юридичних і фізичних осіб, кредитні та страхові кошти, цінні папери);
- 4) нематеріальні активи (інформаційні системи, інтелектуальна власність, стратегії розвитку території, довго- та короткострокові програми соціально-економічного розвитку, управлінські схеми, кадри, системи організації контролю та моніторингу виконання рішень органів місцевого самоврядування, проектів та програм).

Спочатку звернемо увагу на поточний стан і проблеми розвитку ринку власності та ресурсів економічного розвитку на місцевому рівні.

У сучасних економічних умовах власність формується відповідно до правових засад життєдіяльності територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

Основним законом, що регулює сьогодні питання власності в Україні є Закон «Про власність» (ВВР, 1991, №20, ст.249) від 7 лютого 1991 року N 697-12 з наступними змінами та доповненнями [3].

Відповідно до частини 4 статті 2 цього Закону «власність в Україні виступає в таких формах: приватна, колективна, державна. Всі форми власності є рівноправними.» Проте, слід зауважити, що цей закон набрав чинності задовго до ухвалення нового Основного Закону України, і в ньому відсутнє поняття власності територіальних громад — комунальної власності, основні ознаки якої визначені статтею 142 Конституції України[2].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»(ВВР, 1997, №24, ст.170) від 21.05.1997 року більш детально визначив об'єкти права комуналь-

ної власності (ч.3. статті 16): «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси»[4].

Цей базовий для місцевого самоврядування Закон юридично закріпив за територіальними громадами передану їм державну власність. Проте він не вирішив питання чіткого розмежування об'єктів державної та комунальної власності.

Ефективне партнерство між місцевою владою, громадськістю та приватним сектором є запорукою формування сучасного ринку власності та одним із пріоритетних напрямків розвитку й ресурсного забезпечення сучасних українських територій. Разом з тим реальні результати від такої форми співпраці будуть залежати від створення необхідних нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційних механізмів та умов, що сприятимуть зацікавленості сторін в розвитку партнерства. Крім того, розвиток партнерських зв'язків залежатиме і від реальної фінансово-економічної спроможності органів місцевого самоврядування, їхньої незалежності від центральної влади в сфері виконання власних повноважень та завдань. Виходячи з викладеного, слід здійснити цілу низку пріоритетних заходів для формування повноцінного ринку власності на місцевому рівні.

По-перше, це вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування. Незважаючи на прийняття базових законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», на сьогодні ще не створено достатніх правових основ для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Передовсім ідеться про створення надійної правової бази, яка б реально сприяла зміцненню матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Вже давно назріла потреба в прийнятті закону «Про правовий режим комунальної власності в Україні», який має визначити правовий статус комунального майна та врегулювати питання щодо комунальної власності на землю та природні ресурси. На черзі обговорення в парламенті законів «Про комунальні підприємства», «Про місцеві фінанси», «Про місцеві податки та збори» та інших законодавчих актів, які покликані забезпечувати реальну самостійність місцевих бюджетів. Крім того, прискореного запровадження потребують положення Земельного кодексу, які не можуть набрати чинності без схвалення низки законодавчих актів. Одним із таких актів є прийнятий нещодавно Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», введення якого в дію, на наше переконання, буде важливим чинником стимулювання інвестиційної активності місцевих громад. Давно обговорюється у Верховній Раді проект нового Податкового кодексу, проте важко передбачити, коли цей процес завершиться [1]. Між тим, важливі для життя країни і кожного громадянина бюджетні рішення прий-

маються на старій податковій базі, що ускладнює їхнє виконання, стримує розвиток підприємницької діяльності на відповідних територіях.

Отже, незаперечною є теза про необхідність зміцнення власної фінансової бази органів місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності в сфері оподаткування.

Для вирішення цієї проблеми необхідно значно розширити перелік місцевих податків та зборів, залучивши до них, зокрема :

- податок на нерухомість (механізм запровадження цього податку необхідно опрацювати таким чином, щоб він не призвів до ще більшого погіршення матеріального стану малозабезпечених верств населення);
- податок на прибуток підприємств усіх форм власності;
- податок на доходи фізичних осіб;
- місцеві акцизи.

Важливими для поліпшення територіальної організації влади і розвитку місцевого самоврядування, його власної ресурсної бази є низка законопроектів: «Про територіальний устрій України», «Про планування територій», «Про територіальні громади» тощо, які мають бути внесені на розгляд Верховної Ради України.

По-друге, нагальною стала необхідність реформування та оптимізації структури комунального майнового комплексу населених пунктів. Слід зазначити, що на сьогодні процеси формування та оптимізації комунальної власності ще не закінчені й потребують вирішення таких проблем:

- проведення муніципалізації міських земель: остаточне розмежування земель на державні та комунальні, що реально зміцнить економічні основи місцевого самоврядування, закріпить конституційне право громадян та юридичних осіб на набуття та реалізацію права власності на земельні ділянки;
- завершення передачі житлового фонду та об'єктів соціальної сфери до комунальної власності територіальної громади міста та районів міста ;
- передачі до комунальної власності міста державних підприємств та державних часток у статутному фонді акціонерних товариств, які мають особливо важливе значення для розвитку територіальної громади;
- створення нових підприємств (у тому числі спільних та змішаних) з частками комунального майна.

Подальше реформування комунального майнового комплексу міста повинно зміцнити матеріально-фінансову основу міського самоврядування, що дозволить міській владі повною мірою здійснювати власні повноваження в сфері надання ефективних громадських та комунальних послуг, залучаючи до цього приватний бізнес.

По-третє, це розвиток ринку власності, який залежатиме насамперед від формування повноцінного ринку землі, становлення земельних відносин у містах.

Для подальшого вдосконалення управління земельними ресурсами, створення ефективної системи планування та використання земель міста, усунення перешкод на шляху формування ринку землі (первинного і вторинного), забезпечення охорони та раціонального використання земель слід здійснити ряд заходів, спрямованих на:

- формування раціональної межі міст;
- завершення земельно-кадастрової інвентаризації міст;
- оформлення права власності та права користування землею міста. Цей напрямок є логічним продовженням земельно-кадастрової інвентаризації і спрямований на юридичне оформлення прав на землю;
- розмежування земель комунальної та державної власності й визначення меж прибудинкових територій. Це один із найважливіших напрямків на шляху зміцнення економічних основ місцевого самоврядування, найвагомішою з яких є земля, що знаходиться у комунальній власності територіальної громади міста, та на збільшення надходжень до міського бюджету шляхом уточнення меж землекористування в багатоповерховій забудові;
- проведення функціонального зонування території міста, земельно-господарського устрою території адміністративних районів. Здійснення цих заходів сприятиме активізації інвестиційної діяльності в місті, спрощенню дозвільної системи в галузі будівництва тощо;
- розвиток земельного обігу в місті, що буде наслідком приватизації земельних ділянок громадянами та продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення юридичним особам;
- запровадження сучасної державної системи реєстрації прав власності на землю. Ці заходи сприятимуть забезпеченню гарантій прав власності на землю і користування нею.

Реалізація зазначених заходів дозволить поліпшити ведення державного земельного кадастру, запровадити економічні передумови для іпотечного кредитування та притоку інвестицій, сприятиме розвитку соціальної та інженерної інфраструктури міст, нарощуванню обсягів житлового будівництва, створенню нових робочих місць, формуватиме господарське відношення власників земельних ділянок до їхнього використання, поповнюватиме надходження до місцевого бюджету.

Важливим напрямком є також формування первинного ринку нерухомості (у переважній більшості міст вторинний ринок уже сформувався), стимулювання житлового будівництва на території і забезпечення потреб усіх категорій та груп населення.

Важливим фактором стимулювання житлового будівництва є створення умов для розвитку бірж, інвестиційних фондів, іпотечних і житлових банків, страхових компаній, інших ринкових структур для забезпечення фінансування житлового будівництва, його розширення за рахунок різних джерел

фінансування, сприяння залученню позабюджетних джерел фінансування, зокрема коштів населення, підприємств, установ, організацій, фондів, кредитів банків тощо.

По-четверте, це створення сприятливого інвестиційного клімату. Метою ефективної інвестиційної політики є забезпечення умов, за яких інвестори матимуть гарантії щодо:

1) збереження у їхній власності і розпорядженні інвестованих ними коштів і майна. Має бути врахована і виключена будь-яка загроза одержавлення і гарантоване дотримання принципу захисту власності ;

2) надходження у їхнє розпорядження прибутків від інвестицій. Необхідно запобігти надмірному державному вилученню коштів за допомогою не-санкціонованих податків і зборів, ліквідувати перешкоди для трансферу капіталу. Таким чином повинен забезпечуватися принцип свободи використання прибутків і трансферу капіталу;

3) реалізації принципу прийняття незалежних підприємницьких та господарських рішень у межах чинного українського законодавства;

4) захисту підприємців від будь-яких проявів кримінального рекету та владного свавілля;

5) створення механізмів страхування інвестицій.

Крім того, з метою активізації інвестиційної діяльності слід виконувати заходи щодо:

- запровадження системи лізингу машин та обладнання, що виробляються в Україні, в тому числі на місцевих підприємствах, для міського АПК, пасажирського транспорту, телекомунікацій тощо;

- широкого впровадження системи іпотечного кредитування;

- розробки концепції виходу на міжнародні фінансові ринки та механізму залучення портфельних інвестицій;

- розвитку концесійної діяльності.

Однак для створення привабливого інвестиційного клімату в містах потрібно забезпечити вирішення організаційних питань щодо сприяння залученню інвестицій шляхом спрощення бюрократичних процедур оформлення та погоджень, що регламентують діяльність інвесторів у місті. Важливою є організація попереднього опрацювання та державної підтримки найважливіших для міста інвестиційних проектів, впровадження ефективного організаційного механізму взаємодії іноземних інвесторів та міської влади на основі виділення однієї установи-контактера для допомоги потенційним партнерам.

По-п'яте, це сприяння розвитку підприємництва і підтримка підприємницьких структур. Реалізація міської політики в даній сфері передбачає:

- надання організаційної допомоги у створенні й діяльності підприємницьких структур. Ідеться, насамперед, про вдосконалення процедури ре-

естрації підприємств, ліцензування та патентування підприємницької діяльності, а також спрощення процедури відведення земельних ділянок, отримання дозволів на будівництво, реконструкцію та введення в експлуатацію промислових об'єктів, підприємств громадського харчування й роздрібної торгівлі;

- удосконалення інформаційно-консалтингової підтримки підприємницьких структур. Ідеться, передусім, про створення необхідних для здійснення ефективної підприємницької діяльності банків даних, розробки і застосування сучасних інформаційних технологій, а також надання підприємницьким структурам інформації і порад щодо вибору найбільш ефективного напрямку діяльності з урахуванням вирішення специфічних проблем соціально-економічного розвитку міста, потреб місцевого ринку і попиту населення;

- вдосконалення організаційно-економічної й виробничо-технологічної підтримки підприємницької діяльності шляхом виділення окремих квот для суб'єктів малого та середнього бізнесу при конкурсному розміщенні регіонального замовлення, встановлення сприятливих розмірів місцевих податків і зборів, надання допомоги у рекламуванні продукції і послуг власного виробництва в засобах масової інформації, організації виставок-продаж товарів місцевих підприємств;

- сприяння фінансовій підтримці підприємницької діяльності насамперед за рахунок розвитку перспективних форм фінансування та винайдення його альтернативних джерел. Особлива увага має приділятися диверсифікації діяльності Фондів підтримки підприємництва шляхом впровадження механізму надання гарантій по кредитах, забезпеченню якісного відбору проєктів та відповідного контролю за цільовим та ефективним використанням коштів, відпрацюванню механізму залучення комерційних банків до довгострокового кредитування підприємств виробничого профілю, розвитку товариств взаємного кредитування і страхування суб'єктів малого підприємництва з урахуванням досвіду країн-членів Європейського Союзу. Необхідним є створення міських кредитно-гарантійних установ.

Перспективною формою сприяння підприємництву у виробничій сфері є розвиток лізингу. Тому програми створення в містах чи регіонах лізингових фондів, в тому числі й за рахунок місцевих бюджетів, повинні бути пріоритетними. Вже сьогодні можливим є реальне запровадження лізингу автобусів, тролейбусів, вантажного автотранспорту, шляхової техніки, спеціалізованих машин для комунальних служб тощо для задоволення потреб підприємницьких структур міста у цих видах техніки, насамперед тих із них, що працюють в інтересах вирішення міських проблем.

Крім того, для підтримки розвитку підприємництва місцевій владі слід широко практикувати спеціальні місцеві замовлення на виробництво про-

дукції (послуг) для потреб міста. Місцеве замовлення має надаватися на конкурсних засадах і фінансуватися за рахунок міського бюджету.

Пріоритетом регіональних програм розвитку має стати фінансова підтримка за рахунок міського бюджету та позабюджетних коштів підприємницьких ініціатив, спрямованих на створення нових робочих місць, а також сприяння в отриманні пільгових кредитів і надання гарантій щодо іноземних інвестицій.

Актуальним є стимулювання розвитку партнерства через систему диференційованих пільг, а саме: зменшення розміру земельного податку; запровадження пільгового продажу земельних ділянок для створення спільних підприємств з метою стимулювання іноземних інвестицій; застосування пільгового оподаткування спільних підприємств.

Різновидом дієвої підтримки розвитку підприємництва з боку місцевої влади вважається також консалтингова та юридична допомога підприємствам з питань здійснення їхньої виробничої й господарської діяльності, у тому числі проведення аудиту, аналізу фінансово-економічного стану, послуг у розробці й проведенні експертизи інвестиційних проектів і бізнес-планів, допомоги в царині сучасного менеджменту.

В Україні серед широкого загалу керівників органів місцевого самоврядування побутує думка (це підтверджує низка соціологічних досліджень про можливості залучення ресурсів для територіальних громад) про те, що найважливішими і найбільш зрозумілими в застосуванні є фінансові ресурси. Менша кількість керівників навчилася ефективно використовувати природні ресурси, можливості комунальної власності і, на жаль, незначною мірою використовуються такі компоненти розвитку як соціальна, комунікативна складова, або, кажучи іншими словами, — нематеріальні активи.

Як показує європейський досвід реалізації місцевої та регіональної політики, розвиток людського капіталу, міжсекторного партнерства влади, бізнесу і громадськості дає у місцевому розвитку значно більше, ніж цільові фінансові вкладення від центрального уряду.

Без розвитку ефективного міжсекторного партнерства місцевої влади, широких громадських кіл і приватного сектору є неможливим системне і комплексне стратегічне планування і програмування соціально-економічного розвитку локальних територій.

Визначення пріоритетів для конкретної території і пошук для них ресурсів має відбуватись у тісному взаємозв'язку. Програми соціально-економічного розвитку і бюджет повинні розроблятися синхронно і разом затверджуватися в законодавчому органі (місцевій раді).

Отже, суть використання програмно-цільового методу полягає у визначенні й затвердженні пріоритетів розвитку і ретельного їхнього кореспондування з бюджетними програмами.

Стратегія розвитку — це система концептуальних цілей та інструментів для їхнього досягнення. Це те, що об'єднує тактичні короткотермінові дії в систему, яка забезпечує високий результат не за кожний короткотерміновий відрізок часу, а в цілому за стратегічний період. Як різновидність планового документу, стратегія повинна містити перелік цілей, умов, ресурсів, важелів впливу, етапів, показників результативності, звітності, оцінки ефективності заходів.

На етапі розробки стратегія є результатом планування. Викладення вибраних форм управління довгостроковим розвитком є стратегічним документом. Після початку реалізації стратегія стає інструментом для управління розвитком.

Стратегічний документ дає відповідь на головні питання по управлінню розвитком системи:

- 1) Глибина довгострокового планування.
- 2) Поточний стан системи, існуючі й майбутні проблеми.
- 3) Джерела та об'єми ресурсів для розвитку.
- 4) Кінцева мета й етапи просування до неї.
- 5) Проміжні цілі й супутні завдання.
- 6) Інструменти впливу на розвиток.
- 7) Пріоритетні сфери та об'єкти для впливу.
- 8) Прогноз змін у зовнішньому середовищі для розвитку.
- 9) Альтернативні сценарії розвитку.
- 10) Критерії ефективності стратегії (порівняння затрат і переваг).
- 11) Фактори ризиків і заходи по їхній нейтралізації.

Вибір соціально-економічної стратегії є певним компромісом між багатьма факторами, які впливають на прийняття рішень. Врахувати все, мабуть, неможливо, тому вибирають найбільш суттєві: достатність ресурсів для розвитку, визначеність (гарантованість) результатів, мінімізація ризиків, ефективність — переважання вигод над затратами, максимізація показників цілей, визначеність по часових параметрах, узгодженість з внутрішніми можливостями системи, узгодження із зовнішнім середовищем.

Система стратегічного планування може бути багаторівневою:

- 1) Довгострокова стратегія — орієнтовно 10 років.
- 2) Середньострокова стратегія — 5 років.
- 3) Короткострокові програми соціально-економічного розвитку (щорічні).

Дана система виписана в Законі України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку» (№ 602-III- від 23.03.2000 року).

Для розробки щорічних програм соціально-економічного розвитку територій в Україні (областей, міст, районів, населених пунктів) ми рекомендуємо застосовувати наступну схему:

Структура програми соціально-економічного розвитку «Діагностика—прогнозування—дія»

1. Загальна характеристика й основні тенденції (по сфері, галузі) на конкретній території.
2. Основні проблемні питання, що потребують вирішення (в короткостроковій перспективі).
3. Завдання для вирішення.
4. Ризики, які впливають на виконання.
5. Основні заходи.
6. Критерії ефективності й результативності.
7. Обсяги і джерела фінансування.
8. Завдання на перспективу (2006-2007 рр. — до 2011 року).

Важливим документом, який визначає засади планування сталого розвитку територій, є прийнята Верховною Радою України в 1999 році Постанова *«Про концепцію сталого розвитку населених пунктів»*, положення якої відповідають основним принципам, проголошеним у документі, розробленому за стандартами ООН *«Порядку денному на XXI століття»*. Дана концепція розрахована на довготерміновий період (15-20 років) та є основою для розробки нормативно-правових актів, програм і проектів щодо регулювання планування й забудови, стимулювання інвестиційної діяльності, вдосконалення податкової політики, наповнення і раціонального використання місцевих бюджетів.

Мета реалізації Концепції — забезпечення виходу з кризи і створення умов для сталого розвитку територій на довготерміновий період.

Концепція визначає, що сталий розвиток територій — це соціально, економічно й екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їхнього економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення й реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження й збагачення біологічного різноманіття природного середовища та збереження культурної й історичної спадщини.

Отже, пошук ресурсів для місцевого розвитку необхідно проводити в комплексному взаємозв'язку з розробкою концепцій сталого розвитку, довгострокових стратегій та щорічних програм соціально-економічного розвитку конкретних територій.

Наявність таких стратегічних документів є важливим аргументом для інвесторів, які планують розмістити і розвивати бізнес в даному регіоні.

Надзвичайно важливою є роль сучасного інформаційного забезпечення для ефективного вирішення проблем розвитку територіальних громад.

Інформаційне забезпечення процесу управління розвитком території у значній мірі визначає якість і комплексність подальшої роботи над формуванням системи планування, достовірність та обґрунтованість документів, створює основу для визначення критеріїв оцінки ефективності планів, проєктів і програм, а також моніторингу в процесі їхньої реалізації.

Таблиця 1

Основні блоки та розділи інформаційної моделі території

Розділ	Блок	Назва блоку, розділу
1	Основні дані про територію	
	1.1.	Географічне розташування
	1.2.	Загальна характеристика території
	1.3.	Історико-культурний потенціал території
2	Демографічні характеристики території	
3	Управління (адміністрування) територією	
	3.1.	Органи влади
	3.2.	Самоврядні органи влади
	3.3.	Неурядові та громадські організації
	3.4.	Нормативні й законодавчі акти
4	Стан довкілля території	
	4.1.	Природні умови
	4.2.	Нормативне та законодавче поле охорони довкілля
	4.3.	Унікальність природного довкілля
	4.4.	Стан забруднення довкілля
	4.5.	Про екологічні організації та фонди
	4.6.	Заходи з покращення стану довкілля
5	Соціально-економічний стан території	
	5.1.	Характеристика економічного стану території
	5.2.	Характеристика соціального-культурного стану території
6	Характеристика фінансового стану території	
	6.1.	Правове поле фінансової основи функціонування території
	6.2.	Оцінки фінансової ситуації та грошових потоків
	6.3.	Перспективний /багаторічний/ фінансовий прогноз
	6.4.	Бюджет території
	6.5.	Заборгованість території
	6.6.	Управління фінансовими потоками
7	Господарювання комунальним майном території	
	7.1.	Інформація про стан комунального майна території

- 7.2. Система управління майном території
- 8 Послуги для населення території
 - 8.1. Послуги для населення території, що надаються органами самоврядування
 - 8.2. Позатериторіальні послуги для населення території
- 9 Система планування розвитку території
 - 9.1. Правове поле планування розвитку
 - 9.2. Стратегія розвитку і генеральний план
 - 9.3. Просторове планування території (зонінг)
 - 9.4. Середньострокове планування (цільові програми й проекти)
 - 9.5. Бюджет розвитку
 - 9.6. Критерії оцінки та моніторинг ефективності планів і програм
- 10 Інші види діяльності та зв'язки території
 - 10.1. Маркетингова стратегія й презентація можливостей
 - 10.2. Міжрегіональна та міжнародна співпраця
 - 10.3. Ділове партнерство й співпраця з мешканцями
 - 10.4. Інша діяльність, що виникає з укладених угод

Як видно з таблиці, інформаційна модель комплексно відображає стан і тенденції розвитку території й надалі є підставою розробки інформаційно-аналітичної частини стратегії сталого розвитку території.

Діагноз сучасного стану території має містити всебічний, детальний опис особливостей, формування та розвитку за певний історичний період. Прийнятним для частини показників є період останніх 10 років. Для більшості показників приймається період 3-5 років у зв'язку зі змінами статистичних баз даних та можливою відсутністю частини показників через недосконалість місцевих статистичних даних.

Створення комплексного інформаційного забезпечення є важливою передумовою детального вивчення історичних особливостей розвитку території, діагнозу її сьогодишнього стану та прогнозування майбутнього. Завершена інформаційна модель території дає відповідь такі питання:

- *яке минуле у цифрах має відповідна територія;*
- *який стан ресурсного потенціалу відповідної території;*
- *які напрямки можуть бути пріоритетними;*
- *які засоби та ресурси території повинні бути задіяні;*
- *які заходи ефективного управління повинні бути реалізовані;*
- *якою має бути політика людських ресурсів;*
- *яким чином бажано вдосконалити структуру управління територією;*
- *як система планування стане реальною програмою дій.*

Інформаційна модель території має цілий ряд особливостей, які відрізняють її від інформаційних описів та характеристик суб'єктів господарювання, галузей народного господарства. В основу інформаційної моделі закладається:

- *увага до ресурсного потенціалу території, незадіяних резервів;*

- відображення стану території як фрагменту регіональної або загальнонаціональної моделі;

- комплексний аналіз інформаційного та нормативно-правового поля;
- опис можливостей органів управління територією;
- підхід до аналізу території, як цілісної системи;
- опрацювання інформації суб'єктів господарювання, інформації від населення, лідерів територіальних громад;
- використання потенціалу громади, що передбачає широку участь громадян-мешканців території в процесах збору, обробки та застосування інформації;
- формування передумов для сприятливого ставлення громади до майбутніх змін, розуміння стратегії мешканцями;
- консолідація громади на вихованні місцевого патріотизму, відчуття спільної відповідальності за майбутнє території.

Досвід опрацювання стратегій розвитку територій показує наскільки важливими для досягнення перспектив розвитку є завдання об'єднати зусилля влади, суб'єктів підприємницької діяльності та громадськості на початкових стадіях формування стратегії, зокрема формування бази даних і створенні інформаційної моделі території.

Інформаційна модель території опрацьовується органами місцевої влади й практично використовується в різних напрямках у вигляді «Паспорта території» або «Портрета».

Ми вважаємо, що створення баз даних та інформаційних моделей має особливе значення для формування маркетингової стратегії й презентації інвестиційної привабливості відповідної території. Враховуючи можливості сучасних сільських районів, таку стратегію легше реалізовувати у межах мікро-, мінірегіонів та сучасних районів.

Наведемо приклади добрих практик у даній сфері. У Львівські міській раді було розроблено посібник: **«Моніторинг: інформаційно-аналітична основа планування та прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування»** й збірник: **«Основні економічні та соціальні показники міста Львова»**, які є базою для розробки інформаційної моделі й системи моніторингу.

Слід також відмітити добре опрацьовані паспорти міст Донецчини, опрацьовані Агенцією регіонального розвитку «Донбас» (www.ard.dn.ua) в рамках виконання проекту «Модель розвитку місцевої громади». На Інтернет-сторінці цієї агенції розміщено паспорти таких територій: територіальних громад шахтарських селищ, що адміністративно входять до міст Донецька, Єнакієвого, Стаханова.

Соціально-економічні паспорти ряду територій України знаходяться на відповідних електронних сторінках, що презентують конкретні міста й регіони у мережі Інтернет.

Метод експрес-аналізу найбільш придатний в процесі планування розвитку конкретної громади, тому що дає можливість у короткий час при наявних кількісних цифрових даних отримати уявлення про стан території.

Метод дає можливість швидко опрацювати пропозиції й рекомендації стосовно розвитку території, наявні та незадіяні ресурси, проаналізувати мотиви і причини поведінки цільових груп, територіальних громад, зацікавлених секторів громади, достовірно прогнозувати їхню майбутню поведінку.

Як показує досвід, при серйозному підході до розробки стратегії поширеним є метод комплексного аналізу. Такий аналіз найбільш ефективний для ідентифікації та оцінки переваг і слабких місць у стані розвитку території, визначенні основних проблем та можливостей подальшого її розвитку.

Комплексний аналіз дозволяє проаналізувати відносні зміни в розвитку території на тлі змін розвитку країни та регіонів. Робоча група, яка для цього створюється, визначає базові точки відліку і проводить відповідний порівняльний аналіз та оцінки змін. Проводиться визначення коефіцієнтів і тенденцій розвитку галузей народного господарства на території, визначається місце окремих частин території або населених пунктів в ієрархії адміністративного поділу, соціально-економічного розвитку. Здійснюється аналіз ефективності управління та визначається вплив окремих галузей на розвиток території в цілому, проводиться комплексна оцінка системи фінансування, управління та місцевих ресурсів території.

Основні етапи процесу аналізу:

1. Попередня обробка інформації

- 1.1. Аналіз та оцінка повноти заповнення форм збору інформації.
- 1.2. Аналіз, оцінювання та коректування масивів даних.
- 1.3. Фільтрація даних, доповнення й уточнення окремих показників.
- 1.4. Візуалізація даних, побудова графіків та їхній аналіз.
- 1.5. Аналіз середніх значень показників.
- 1.6. Аналіз тенденцій зміни показників, розвитку.
- 1.7. При потребі проведення інших видів числового аналізу.

2. Попередній аналіз інформації, аналіз окремих числових масивів

- 2.1. Визначення характеру, стаціонарності або нестаціонарності процесів, які досліджуються та моделюються.
- 2.2. Виявлення та визначення тенденцій, їхня характеристика й опис.
- 2.3. Виявлення циклів розвитку, коливань системи.
- 2.4. Виявлення причинно-наслідкових зв'язків та періоду реагування.
- 2.5. Застосування методів та інструментів математичного аналізу.
- 2.6. Застосування економіко-математичних методів аналізу.

3. Аналіз інформаційних масивів, графічних матеріалів

- 3.1. Визначення міри й ступеня зв'язків між показниками.
- 3.2. Визначення інтервалів та періодів післядії, корелятивних залежностей та видів функцій кореляції.
- 3.3. Визначення й оцінювання видів функцій розподілу значень показників.
- 3.4. Робота з вибірками показників, виявлення тенденцій формування узагальнених /агREGованих/ тенденцій.
- 3.5. Визначення множини найістотніших факторів, що мають вирішальний вплив на формування показників якості та формують його загальну конкурентноздатність.

4. Інтерпретація результатів проведеного комплексного аналізу

- 4.1. Оцінка значення кожного результату з точки зору його корисності для опрацювання інформаційної моделі.
- 4.2. Загальні висновки щодо сукупності інформаційних матеріалів.
- 4.3. Комплексна оцінка стану й динаміки розвитку території.
- 4.4. Узагальнена оцінка тенденцій та перспектив розвитку території.
- 4.5. Визначення доцільності використання отриманої інформації для подальшого використання.
- 4.6. Прийняття рішення та рекомендацій стосовно подальшого використання інформаційних масивів і матеріалів.

Для функціонування в умовах сучасного конкурентного середовища відповідна територія повинна володіти адекватною інформацією. Збір, відображення й аналіз даних про проблеми, пов'язані з розробкою маркетингової стратегії території, яка забезпечить поширення інформації про потенційні інвестиційні можливості та конкурентні переваги відповідної території, є надзвичайно важливі.

Для відповідного інституційного забезпечення процесів аналізу незадіяних резервів, пошуку позабюджетних джерел фінансування процесів розвитку території, впровадженню сучасних ресурсних технологій доцільно в структурі виконавчих комітетів створити окремий підрозділ по місцевих ресурсах, що не входить до фінансового органу, який має бути зосереджений на бюджетній проблематиці. Даний підрозділ мусить тісно співпрацювати з організаціями третього сектору (експертно-аналітичними центрами, професійними громадськими організаціями), підприємницькими колами, активістами територіальних громад.

Запитання для самоперевірки:

1. Як можна подати узагальнену структуру ресурсів для місцевого розвитку?

2. Якими законодавчими актами врегульовано питання власності в Україні?
3. В чому суть програмно-цільового методу планування ?
4. В чому суть розробки стратегії розвитку?
5. Яким документом регламентується прогнозування й планування розвитку територій ?
6. Що дає метод експрес-аналізу територій ?
7. Які основні етапи комплексного аналізу територій ?

Перелік використаних джерел

1. www.rada.gov.ua
2. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
3. Закон України «Про власність» (ВВР, 1991, №20, стор.249) від 7 лютого 1991 року № 697-12 з наступними змінами й доповненнями.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»(ВВР, 1997, №24, стор.170) від 21 травня 1997 року №280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями.
5. Фишко Є.О. Розвиток ринку власності та місцеве самоврядування. — Ринок землі. Економічний науково-практичний журнал, № 4-5 2003.
6. Матеріали збірника доповідей міжнародного форуму «Вектори інтеграційних процесів» (Луганськ-2003).
7. Матеріали «Майстерні управління територією», опубліковані організацією «ІКАР-Україна».

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

*Юрій Ганущак, експерт з питань фінансів
та бюджету місцевого самоврядування*

Влітку 2000 року вступив у дію закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (№1490-III). Прийняття цього закону є надзвичайно важливим кроком до організації цивілізованих взаємовідносин органів влади та приватного сектора економіки, де сторони виступають як рівні партнери, тобто з позицій цивільного законодавства, а не податкового, де держава застосовує примусові процедури.

Саме тому рівень застосування тендерних процедур нині є одним із показників цивілізованості держави.

Закупівлі органічно пов'язані з бюджетним процесом і є інструментом для ефективного використання коштів.

Якщо бюджет — це план надходжень і витрат коштів на публічні потреби, то тендерне законодавство — один із механізмів покращення якості процесу виконання бюджету. Іншими словами, бюджет — це що витратити, а закупівлі — як це здійснювати.

Тендерне законодавство наразі далеке до досконалості чи хоча б до того рівня, яке існує в царині бюджетного законодавства. Навіть у назві самого закону поняття «закупівлі за державні кошти» вказує на те, що його розробники були далекі від розуміння сутності публічних фінансів, які включають в себе не тільки кошти державного бюджету.

В тому що тендерне законодавство досить сире, є свої позитиви та негативи. З однієї сторони це безумовно погано, оскільки воно постійно підлягає шаленим атакам чисельних лобістів чи класичних «присмочок» у вигляді консультаційних фірм, що через закон намагаються «застовпити» своє монопольне становище в тендерному процесі. З іншого — є можливості конструювати найбільш ефективні та сприйнятливі для суспільства моделі, різні варіанти застосування тендерних процедур і легітимізації — іншими словами, багатоваріантність у законодавстві.

Даний огляд ставить на меті розглянути лише деякі питання планування розгляду та виконання бюджету в поєднанні з тендерним законодавством, принципи й проблеми, які при цьому виникають. Для адекватного сприйняття вкрай бажано бути ознайомленим з вихідними текстами — Бюджетним кодексом, законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Критика, яка іноді застосовується в даному ескізі, є особистою позицією автора, що ґрунтується на власних спостереженнях, судженнях вітчизняних та іноземних спеціалістів, компаративного аналізу практики застосування бюджетного й тендерного законодавства.

ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ І ТЕНДЕРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Бюджетний Кодекс визначає 11 принципів бюджетної системи. Цей перелік не можна вважати вичерпним, як і однозначність трактування. Ознакою цього є ряд нормативних актів, які приймалися урядом та місцевими органами влади на порушення цих принципів практично з введення Бюджетного кодексу в дію.

Принципи бюджетної системи мають більш глибинний зміст і практично створюють фундамент, на якому будується система публічних фінансів. Далі даються деякі коментарі й доповнення до загальноприйнятих пояснень цих принципів, які є, між тим, важливими для розуміння концептуальних основ бюджетної системи.

1. Єдність бюджетної системи. Цей принцип в повній чи частковій мірі розповсюджується на всі види публічних фінансів, такі як соціальні фонди, громадські організації

2. Збалансованості. Баланс витрат і надходжень ставить вимогу покриття дефіциту бюджету як різницю між видатками й доходами зовнішніми, позабюджетними ресурсами, для мобілізації яких влада змушена використовувати не адміністративні, імперативні важелі, такі як фіскальне законодавство, чи експлуатація права власності, а договірне право. Зворотною стороною дефіциту є профіцит, який рано чи пізно повинен настати для того, щоб влада змогла розрахуватися з кредиторами.

3. Самостійності. Не слід плутати з незалежністю. Насправді, як параметри, так і послідовність прийняття місцевих бюджетів залежать від терміну прийняття державного бюджету та обсягів трансфертів з нього до місцевих бюджетів.

4. Повноти. В розвинених країнах цей принцип розповсюджується також на всі соціальні фонди та бюджети природних монополій. Парламентом затверджується т.з. «великий баланс», який включає в себе всі ці публічні кошти. Це дозволяє приймати рішення щодо тарифів і ставок обов'язкових страхових внесків у соціальні фонди. У нас бюджети соціальних фондів практично лише доводяться до відома.

5. Обґрунтованості. Моделі розрахунку макропараметрів та відповідні вилучення з економіки на суспільні потреби не формалізовані, що створює поживний ґрунт для маніпуляцій як зі сторони уряду, який занижує доходи, так і зі сторони парламенту, який намагається їх «надути».

6. Ефективності. Носить відносний характер, який важко виразити кількісними показниками. Одним з метрологічних інструментів вимірювання ефективності є порівняння кількісних показників товарів та послуг, які закуповуються для публічних потреб на конкурсних засадах та без них. Ін-

ший — порівняння з бюджетами інших територіальних одиниць такого ж рівня та величини.

7. Субсидіарності. Обмеження накладаються можливістю відповідного рівня влади здійснювати управління бюджетними коштами у відповідності до встановлених нормативних актів.

8. Цільового використання бюджетних коштів. Теж існують обмеження, зумовлені необхідністю певного маневру бюджетними коштами. Так, якщо жорстко зафіксовано бюджетні програми (функціональна класифікація бюджету), то повинен бути більш вільний підхід до розподілу коштів у межах кожної програми за економічною класифікацією, коли затверджуються лише обсяг зарплати та капіталовкладень. У Франції законодавство передбачає, що місцеві ради мають право вибирати, за якою класифікацією затверджувати бюджет — функціональною чи економічною. Якщо затверджується за функціональною, то представлення бюджету здійснюється за економічною і навпаки. При цьому вказуються ті люфти, в межах яких виконавчий орган чи навіть розпорядник коштів може перекидати кошти не звертаючись до ради за затвердженням.

9. Справедливості та неупередженості. Доцільніше було б поділити їх на два, оскільки вони не тотожні. Так, справедливість носить більш чуттєвий характер, хоча цей принцип зафіксований навіть у Конституції. Практика успіху в побудові ефективної трансфертної політики в зарубіжних державах показує, що бюджетне вирівнювання як елемент застосування принципу справедливості повинно забезпечувати дисбаланс між видатками на мешканця на різних територіях в межах 20-40%. Якщо цей показник вище 40% — жителі депресивної території відчувають себе пригнобленими (відчуття чужої держави), якщо нижче 20% — втрачається стимуляція в нарощуванні доходів бюджету. Неупередженість же означає, що при розробці формул бюджетного рівня не повинні братися фактори, що носять суб'єктивний, тимчасовий чи важко контрольований характер. Усі особливості територій повинні вкладатися в точкові трансфerti, які носять виключно цільовий характер.

10. Публічності й прозорості. Теж варто було б розділити на два принципи. Так, публічність, вистраждана принаймні півтисячоліттям протистояння між елітою та сувереном, означає, що публічні кошти витрачаються виключно внаслідок рішення законодавчого (представницького) органу, який має також право поцікавитись, як витрачено кошти. За великим рахунком, це єдина функція ради, яка стримує сповзання суспільства в повний автократизм. Її не можна делегувати виконавчому органу. Прозорість же означає, що публіка має право ознайомлення з усіма без винятку бюджетними показниками, як плановими, так і в процесі виконання бюджету. Обмеження можуть носити чисто технічний характер, однак в епоху Інтернету вони легко вирішуються.

11. Відповідальності учасників бюджетного процесу. Йдеться про специфічну, відокремлену від кримінальної, цивільної чи адміністративної відповідальності. Так, неспроможність ради визначитися з рішенням про бюджет повинна спонукати відповідні санкції з боку держави. В українському законодавстві це обмеження в асигнуваннях на потреби, які вважаються чомусь неактуальними (капітальні видатки) однак щодо яких можуть бути зобов'язання довготермінового характеру. У інших країнах, насамперед, франкомовних, представник уряду у випадку такого саботажу ради приймає рішення самостійно, виходячи з досить формалізованих параметрів. Адже прийняття бюджету — це не право, а обов'язок депутатів, яким громада доручила розпоряджатись її коштами, і невміння чи небажання представницького органу виконати цю функцію свідчить про кризові явища, що можуть мати негативний соціальний ефект.

До цих формальних принципів слід додати також три додаткових, які, на жаль, не ввійшли в Бюджетний кодекс, але носять важливий теоретичний та прикладний характер.

12. Загального фонду. Цей принцип означає, що апріорі всі доходи повинні надходити до бюджету незалежно від того, на які цілі вони після цього спрямовуються. Дзеркальним відображенням загального фонду є спеціальний, який складається з цільових фондів. Природна тенденція розпорядників коштів, які мають можливості продукувати фінансові ресурси, спрямовувати їх на власні потреби чи потреби супутніх інституцій. Це загрожує тим, що держава втрачає свою функцію регулятора суспільних потреб, оскільки всі міністерства, насамперед, силові, добуватимуть кошти на власні потреби за допомогою доступних їм заходів. Тому критерієм створення цільового фонду повинні бути специфічні властивості адресата коштів, що направляються, які прямо пов'язані з особливостями фінансового ресурсу, що важко чи неможливо мобілізувати, якщо не існує такого взаємозв'язку. Насамперед це стосується зборів за шкоду навколишньому середовищу, що спрямовуються на заходи, пов'язані з подоланням цієї шкоди, платою за надані публічні послуги чи субвенції з одного бюджету до іншого на конкретні цілі. Останнє особливо актуальне, оскільки той факт, що джерело надання субвенції може бути в загальному фонді, не означає, що бенефіціар закладає ці кошти теж у загальний, як того наразі вимагають методологи Мінфіну та Казначейства

13. Періодичності. Бюджет затверджується здебільшого на один рік, що пов'язано з природним циклом сільськогосподарських робіт, міграції робочої сили (насамперед, в літні відпуски), регулярності надходжень у бюджет. Однак це не означає, що бюджетні зобов'язання повинні братись виключно на один рік. Для потреб багаторічного планування капіталовкладень у деяких країнах щороку затверджуються видатки на ці цілі на декілька років (т.з.

відкриті кредити). В наступному році їх уточнюють за досить формалізованими правилами. В Канаді практика планування бюджету на 4 роки стосується не тільки капіталовкладень, а й програм поточного характеру.

14. Несумісності функцій розпорядника та касира. В силу того, що рада як представницький орган не має можливості здійснювати професійний поточний контроль за рухом коштів, для мінімізації спокус у виконавчої влади щодо зловживань процедури створюються таким чином, щоб розпорядник коштів, який приймає оперативне рішення щодо витрачання коштів, не мав можливості безпосереднього доступу до них. Технічні процедури такого витрачання здійснюються органом, який в достатній мірі незалежний від розпорядника коштів. В Україні для цього застосовується система казначейського виконання бюджету, привнесена з французького законодавства. В Канаді цим опікуються безпосередньо фінансові органи, керівники яких не підпорядковані керівникам адміністративно-територіальних одиниць (розпорядників коштів). У США в різних штатах цей принцип реалізується по-різному, але навіть там, де касир (фінансист) перебуває в оперативному управлінні мера (менеджера), посилено систему зовнішнього аудиту.

Принципи тендерного законодавства перекликаються з бюджетними. Однак вони не так формалізовані, як у Бюджетному кодексі. Ці принципи випливають із цілей, які ставляться при застосування тендерного законодавства:

- соціально-політична,
- економія ресурсів,
- інформаційна.

Перша ціль повинна бути домінуючою, оскільки економічні чинники не завжди досягаються внаслідок проведення конкурсних торгів. Але чітко формалізовані процедури закупівель забезпечують довіру громади до влади.

Економічний фактор дозволяє удосконалювати механізми управління бюджетними коштами.

Інформаційна складова розширює пізнання розпорядника коштів про властивості предмета закупівлі. Адже практично лише на публічних торгах відкрито зустрічається публічна влада з приватним сектором на умовах, визначених цивільним правом, де сторони рівні. Саме тому тендерне законодавство найбільш інтелектуальне, це практично єдиний розумний бар'єр на шляху корупції.

Виходячи з даних аспектів, можна визначити такі принципи тендерного законодавства.

Відкритість процедур означає можливість отримати інформацію як про наявність потреби в закупівлі, так і про результати тендеру.

Інформація про потребу в закупівлі доводиться шляхом опублікування оголошення про тендер. Причому для того, щоб ця інформація була однаково доступна для всіх учасників ринку, законом визначено єдине видання,

публікація в якому необхідна для того щоб закупівля вважалась такою, що відбулась, — «Віснику державних закупівель». При цьому для розширення кола потенційних претендентів оголошення може розміщуватись і в інших місцевих засобах інформації.

Перспективи: Очікується, що при сумлінному виконанні тендерного законодавства всіма органами місцевого самоврядування «Вісник державних закупівель» швидко буде перенасичений. Тому вирішенням цієї проблеми могло б бути випуск «Вісника» в електронному вигляді або випуск регіональних додатків до «Вісника», де б розміщувались оголошення на закупівлі, що носять яскраво виражений характер та щодо товарів, ринок продавців на якому добре розвинений.

Інформація про результати тендеру повинна доводитися до:

- переможця тендеру, який повинен отримати документ про акцептування оферти й пропозицію про підписання угоди;
- претендентів, яких не визнано переможцями з поясненням причин прийняття цього рішення;
- громадськості.

Відкритість процедур має певні *обмеження*, які визначаються потребою збереження комерційної таємниці. Тому зміст оферт не повинен бути відкритою інформацією, до якої мають доступ усі учасники ринку.

Прозорість використання публічних коштів є одним з важливих заходів на запобігання корупції. Забезпечується прозорість тим, що вже на етапі формування та затвердження бюджету визначаються програми й видатки, які повинні здійснюватись через процедури відкритих конкурсів, визначаються критерії вибору переможця. Це дає змогу визначитися щодо критерію дроблення закупівлі на частини з метою уникнення застосування процедур (стаття 14 Закону): якщо бюджетні призначення на відповідну мету перевищують визначений Законом поріг в 10 тисяч євро для товарів та послуг та 40 тисяч євро — для робіт).

Обмеження. Прозорість вимагає досить довгих процедур (45 днів), що не завжди відповідає *економічній доцільності*. Саме тому законодавство передбачає можливість скорочення процедур, однак не визначає виключний перелік підстав для цього. Найбільш логічною підставою для цього, що повинно бути затверджено рішенням сесії міської ради, мала б бути терміновість робіт у зв'язку з непередбаченими обставинами. Однак це не єдина підстава для скорочення процедур. У випадку, якщо ціна закупівлі не перевищує 10 тисяч євро, процедури спрощуються — застосовуються процедури запиту цінових пропозицій.

Необхідно забезпечити *рівність* у доступі до ринку громадських закупівель всіх учасників ринку. Закон (стаття 6) передбачає преференцію в розмірі 15 відсотків тільки для підприємств Українського товариства сліпих, Ук-

раїнського товариства глухих, Спілки організацій інвалідів України та підприємств України, працівниками яких є особи, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі.

Зміст преференційної поправки, передбаченої законом для захисту вітчизняного виробника, полягає в тому, що перевага надається вітчизняному виробнику, якщо ціна його заявки не перевищує ціну, заявлену іноземним виробником більш ніж на 10 відсотків.

Застосування процедур торгів з *обмеженою* участю (стаття 18) не повинно здійснюватися на шкоду принципу рівності. Так, для того щоб мати підстави визначити, що товари, роботи чи послуги через їхній складний або спеціалізований характер можуть бути запропоновані обмеженою кількістю виконавців, необхідно мати повний перелік таких виконавців на відповідному ринку. Передусім це можуть бути виконавці, які мають відповідним чином зареєстровані ліцензії на певний вид робіт.

Конкурентність потрібна для отримання найкращого співвідношення ціна-якість. Її необхідно забезпечувати на всіх етапах здійснення тендерів — від оголошення тендерів до розгляду спорів. Слід запобігти спробам встановлення змови між учасниками. Це забезпечується обмеженням комунікацій між претендентами до розгляду заявок. Саме тому ціна оферти повинна бути зафіксована письмово і не повинна змінюватися.

Обмеження цього принципу встановлено в статті 30 Закону й повинні застосовуватися в крайніх випадках за відсутності чіткого розуміння замовником предмету закупівлі та відповідного ринку. В цьому випадку є доцільним найняти консультантів, які допоможуть визначитися з технічним завданням на предмет закупівлі. При цьому ці особи чи організації не повинні бути прямо чи опосередковано пов'язані з претендентами на закупівлю.

Бажаним є залучення до таких консультацій осіб, що їх офіційно визнано авторитетними відповідними виробниками через такі інституції, як торгово-промислові палати, союзи підприємців тощо. В цьому випадку ці особи можуть бути арбітрами при вирішенні спорів. Відшкодування за консультаційні послуги необхідно передбачити в бюджеті.

Легітимність прийняття рішень полягає в тому, що орган, який приймає рішення, повинен бути правомочним і повноважним. Правомочність полягає в тому, що *рішення приймає той, хто платить*. Оскільки власником коштів бюджету є громада, від імені якої виступає рада, тендерні комітети чи порядок їх створення затверджується радою. Повноважність полягає в тому, що рішення приймається в межах коштів, які прямо визначені в бюджеті. Бажано, щоб окремі тендери проводилися по товарах і послугах, з яких є окремий рядок в бюджеті.

Приклад: Якщо в рамках коду бюджетної класифікації за економічною структурою «закупівля медикаментів» є рядок «закупівля антидіабетичних

препаратів», то в цьому випадку є підстава оголошувати окремий тендер на закупівлю цих препаратів.

У випадку запровадження казначейського виконання місцевих бюджетів цей нюанс буде ретельно дотримуватися казначеєм, який не пропускати відповідні платіжні доручення.

Слід позбутись переконання, що деталізація видатків переобтяжує бюджет, що ці питання можна врегулювати бюджетним розписом. Включення окремих рядків у бюджет, за якими здійснюються закупівлі на конкурсній основі, є гарантією для виконавця в оплаті замовлення. За наявності такої гарантії ціна оферти буде знижена на ризик неоплати.

З практичної точки зору інколи буває неможливо встановити при затвердженні бюджету бюджетні призначення за економічною класифікацією навіть за кодом, не кажучи вже про більшу деталізацію. Ці показники з'являються при затвердженні кошторисів головних розпорядників. У цьому випадку доцільно затверджувати перелік програм, які підлягають реалізації через закупівлі за процедурами відкритих торгів не міською радою, а тендерним комітетом. Легітимність останньому надається міською радою у спосіб затвердження відповідної норми в Положенні про роботу тендерного комітету. Слід підкреслити, що рішення повинне прийматись виключно сесією ради, а не виконавчим органом.

Повнота охоплення тендерним законодавством усіх фінансових взаємовідносин між публічним та приватним секторами є необхідним елементом відкритості публічної влади. Це означає, що всі бюджетні призначення повинні аналізуватися на предмет проведення закупівель. Безперечно, заробітна плата: нарахування на неї не беруться до уваги, оскільки тут нема присутності приватного сектору. А от усі інші статті економічної класифікації підлягають розгляду на предмет участі в них менеджменту, який здійснюється відповідно до цивільного права. Виходячи з обсягу закупівель та інших факторів, деякі з них виконуються за процедурами відкритих торгів, деякі — за спрощеними процедурами, шляхом цінових квотувань, а деякі, у випадку монополізованого ринку, здійснюються в одного виконавця.

Колегіальність прийняття рішень по закупівлях полягає в тому, що це рішення завжди політичне, тобто вибір, що його неможливо формалізувати. Для забезпечення колегіальності необхідно, щоб всі члени тендерного комітету були незалежні у своєму виборі. Жоден із них не повинен бути підпорядкованим іншому в адміністративному порядку чи перебувати в близьких родинних зв'язках.

Неупередженість у виборі виконавця покращує конкурентне середовище і створює атмосферу довіри до органів влади. Виконання цього принципу забезпечується відсутністю *конфлікту інтересів* у членів тендерного ко-

мітету та осіб, які залучаються до прийняття рішень шляхом консультативних послуг. Як наслідок виконання цього принципу: слід подбати, щоб у випадку, коли предмет закупівлі стосується сфери діяльності члена комітету, де він має особисті або корпоративні інтереси, його, члена комітету, вивести зі складу комітету на час розгляду даної закупівлі.

Поняття конфлікту інтересів не використовується в юридичній практиці України, що породжує ряд проблем методологічного та практичного характеру. Так, за українським законодавством державний службовець не може займатись підприємницькою діяльністю, займати пост у спостережній раді підприємства, однак може надавати консультаційні послуги як викладач. Це породжує ряд нелогічних ситуацій. Так, наприклад, державний службовець, який в міністерстві освіти відповідальний за фінансування вузів, має право читати лекції в одному з них. З огляду поняття конфлікту інтересів формальний пост державного службовця не є основним критерієм. Головне, щоб його повноваження як публічної особи не вступали в протиріччя з його діяльністю як приватної. З цієї ж причини експерт, який залучається до розробки тендерної документації, не може бути прямо чи опосередковано бути пов'язаний з учасником тендеру, що подає заявку.

Рівна *відповідальність* сторін угод між замовником та виконавцем є одним з визначальних принципів тендерного законодавства, оскільки внаслідок застосування його процедур настають взаємовідносини між органами влади та приватного сектора, які регулюються нормами цивільного права. Реально це означає, що будь-які порушення угоди зі сторони замовника загрожують застосуванням фінансових санкцій. З іншої сторони, від виконавця вимагаються додаткові гарантії — записка добросовісності, підтвердження сумлінного виконання ним податкового законодавства.

Можливість *оскарження* рішення тендерного комітету є обов'язковим елементом, який стабілізує взаємовідносини між публічним та приватним секторами і створює атмосферу взаємної довіри. Особливістю тендерного законодавства є те, що практично предметом спору є процедури, а не саме рішення. Тому з'являється сильний антикорупційний фактор, оскільки можливість опротестування рішення у зв'язку з порушенням процедур проведення закупівель робить неефективним спроби неформального впливу на посадових осіб з боку претендентів для отримання замовлення.

Принцип несумісності функцій організатора торгів та замовника полягає в тому, що функції замовника товарів, робіт, послуг та організатора торгів не повинні співпадати. Це пояснюється необхідністю контролю з боку організатора торгів за дотриманням неупередженості з боку замовника при створенні тендерної документації. Також повинен бути забезпечений належний контроль і юридичний супровід за виконанням контрактів.

ІНСТИТУЦІЇ, СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК

Зародки бюджетного законодавства виникли принаймні з часів пізнього середньовіччя, коли майно суверена (короля, царя, монарха султана тощо) почали відділяти від майна, яке виділялось васалами (князями, графами, рицарями, баронами, лордами і т.п.) для ведення війн. Очевидно, що вони вимагали від керівника місії звіту про використання цього майна. І хоча суверен формально мав усі права навіть на життя, а не лише на майно своїх васалів, особливий деспотизм не заохочувався суспільною думкою, виразником якої здебільшого була церква. Тому парламент як представницький орган зібрання еліти досить скоро перебрав на себе права приймати рішення щодо збирання та використання спільного майна знаті, яке, в свою чергу, утворювалось за рахунок оподаткування простолюдинів у вигляді податі оброку чи мита. Спочатку право скликати парламент (здебільшого для вирішення цілей фінансового характеру) мав монарх, який при цьому часто зловживав. Так, неповага до парламенту Карла VI коштувала йому голови, після чого англійський парламент перетворився в постійно діючий, а монархія з абсолютної стала конституційною (при тому, що Конституції в Британії досі нема). Узаконені письмові правила формування бюджету на постійній основі були затверджені на початку XVII століття. Це послужило одним із поштовхів до бунту нових земель в Америці, де місцева еліта також захотіла мати окреме право на затвердження порядку та обсягів формування бюджету окремо від метрополії. Як наслідок — США вже ось два століття як одірвані від материнської пуповини.

Французькі королі також ігнорували принципи формування та використання бюджетних коштів (див їх нижче). Так, знаменитий Людовік XIV самочинно визначав обсяги податків, потрібних для ведення військових кампаній. Однак його казначей, точніш міністр фінансів Фуке за сучасною термінологією, очевидно забув прислів'я «що дозволено Юпітеру, то не можна бикові» й збудував замок у Фонтенбло розкішніший за той, що був у самого короля. На лихо, він не зміг адекватно пояснити суду, де взяв гроші і лише милість короля врятувала йому голову. Вже наступник Фуке, талановитий фінансист Кольбер запровадив достатньо чіткі правила використання коштів казни й чітко відділив її від майна короля як землевласника. Також він запровадив правила ліцензування підприємницької діяльності, які, однак, досить часто порушувались королем. Законодавчий орган при цьому абсолютно ігнорувався.

Така неповага до депутатів дорого коштувала Людовіку XVI, котрий 1789 року вирішив скликати Генеральні штати для вирішення простого фінансового питання — встановлення додаткових поборів для ведення війни з Пру-

сією. Однак законодавці, які замучились чекати цього моменту півтора століття, відігрались сповна — громадянська війна тривала понад п'ять років, а монарший рід був банально утятий разом з головами нещасного короля Луї Капета та його дружини Марії Антуанетти.

Навіть могутній Наполеон після цього не зважувався ігнорувати суверенне право парламенту затверджувати нормотворчі акти, що стосувались публічних фінансів, зокрема, бюджету. Більше того, саме йому приписують початок становлення тендерного законодавства. — 1808 року він затвердив правила закупівлі провіанту для армії.

Міста, які отримували магдебурзьке право, також керувались нормами публічного права, в тому числі фінансового. Податки того часу були не такі складні. В основному оподатковувалася нерухомість, що місцями набувало гротескного характеру, коли за одиницю виміру брали не ринкову вартість будинку, а кількість димарів. Зрештою, цим грішили землевласники, які в силу природної тупості не були в змозі вигадати щось вишуканіше. Так, якщо мито за проїзд територією, мостом рицарі встановлювали на око, чим засмучували потенційних інвесторів, то міста встановлювали достатньо чіткі правила щодо справляння мита, причому це було не тільки в грошовому вимірі, але й в натурі. Вирізнялись також мито за проїзд (у деяких містах його брали у вигляді каміння для вимощування вулиць), так і ринковий збір за право займатись торгівлею. До справляння подушного податку знову ж таки були схильні лендлорди.

В Україні казна війська та гетьмана не були розділені, що, однак, не було великим порушенням принципів бюджетної системи — скарбника вибирала громада і він зірко пильнував цільове використання коштів. Крім цього, виборність старшини, шляхетність, добрий вишкіл та наявність казни майже постійно на Січі служили певною гарантією від зловживань. Тільки за часів Данила Апостола були встановлені більш жорсткі правила формування та витрачання бюджетних коштів. Хоча на той час Україна вже не була суб'єктом міжнародного права і великого прикладного значення ці нововведення не мали.

Тендерне законодавство як система нормативних актів, які регулюють взаємовідносини між державою та бізнесом при придбанні товарів для суспільних потреб, виникло порівняно недавно — в другій половині XX століття. Необхідність у появі формалізованих процедур була пов'язана, з однієї сторони, зростанням потреб бюджету та збільшенням частки публічних фінансів у ВВП, з іншої — посиленням конкурентності й відкритістю ринку. Тендерне законодавство країн Європи знаходиться в постійному розвитку й наразі підлягає уніфікації (мовою євробюрократів — гармонізації) відповідно до директив ЄС. Воно вже давно виросло з рамок простого застосування конкурсних процедур при виборі виконавця робіт та послуг чи пос-

тачальника товарів. Регулюванню в рамках тендерного законодавства підлягають такі питання, як:

- організація роботи комунальних підприємств та підприємств зі змішаною формою власності, їхнє створення, взаємодія з органами влади;
- концесії, інші форми залучення приватного сектора до управління природно монополізованими секторами суспільного життя — зв'язок, комунікації, пошта, надання комунальних послуг, виконання соціальних програм;
- умови залучення робочої сили з інших країн.

Сучасні фінансові інституції в Україні досить розвинені. Це і суто міністерство фінансів як головний методологічний та виконавчий орган, і Державна податкова адміністрація, яка в принципі повинна входити до складу міністерства фінансів, але яка поки що відіграє роль більш політичного, ніж фінансового органу, митниця та Контрольно-ревізійне Управління. Окремо від МФУ, як того і вимагає теорія публічних фінансів, стоять орган зовнішнього контролю — Рахункова палата і головний касир країни Державне казначейство.

Органи, які займаються закупівлями, значно слабші. Невеликий підрозділ у міністерстві економіки, уповноважений з питань закупівель в областях — ось практично і вся система. Тендерне законодавство, як найбільш інтелектуальне в системі публічного, поки що не сприймається керівництвом держави як найбільш ефективне антикорупційне. Спостерігаються також явні протиріччя. Так, уповноважений з питань закупівель в обласній адміністрації є представником держави і здійснює контроль за виконанням тендерного законодавства. В той же час ним здійснюються закупівлі за кошти обласного бюджету. Як то кажуть, сам себе контролює.

Немає ясності і в системі взаємовідносин між замовником товарів і послуг та підрозділом, який здійснює підготовку та проведення торгів. Щодо останнього, то для нього потрібно ввести поняття «організатор торгів».

Оскільки законодавство передбачає різноваріантність у виборі організації системи закупівель, нижче подаємо рекомендації щодо організації системи закупівель на місцевому рівні.

1. Основні дійові особи в системі закупівель

Замовник — головний розпорядник коштів. Він підписує контракт з учасником торгів на поставку товарів, робіт та послуг. Замовник повинен готувати тендерну документацію чи, принаймні, технічні завдання, специфікації, графіки поставки, інші документи спеціального характеру.

Організатор торгів — підрозділ, який готує тендерну документацію та проводить всі операції, пов'язані з проведенням торгів, підготовкою й підписанням контрактів та контролем за їхнім виконанням.

Тендерний комітет — колективний орган, який приймає основні рішення з визначення переможця торгів та вибору способу їхнього проведення.

Експерт — фізична чи юридична особа, котра володіє специфічними знаннями і залучається для підготовки тендерної документації.

Учасник торгів — особа, яка виявила бажання взяти участь у тендері

2. На якому рівні створювати тендерні комітети

Найнижчий рівень, на якому може бути створено тендерний комітет, — галузеве управління, що є головним розпорядником коштів бюджету. Ця схема прийнятна для великих міст, де кількість тендерів досить висока — понад 50 на рік. До того ж у великих містах головний розпорядник не тільки адміністративна, але й політична фігура, яку погоджує рада, тому можна забезпечити певний рівень неупередженості тендерного комітету. В цьому випадку важко реалізувати принцип несумісності організатора торгів та замовника, оскільки вони співпадають. Для уникнення зловживань потрібно посилити систему моніторингу за цінами й процедурами.

Найоптимальніший рівень створення тендерного комітету на рівні ради — єдиний обласний, районний чи міський. За наявності галузевих тендерних комітетів розподіл повноважень між міським (обласним, районним) та галузевими комітетами, зокрема, про пороги тендерних цін для цих комітетів визначається Положенням про тендерний (тендерні) комітет(и). У всякому разі рішення, які торги відносяться до компетенції яких комітетів, приймається єдиним тендерним комітетом. Для менших міст бажано створювати один тендерний комітет, який прийматиме рішення щодо всіх програм і видатків, передбачених бюджетом. У цьому випадку можна гарантувати добру узгодженість роботи тендерного комітету та фінансового органу. Створення тендерних комітетів на рівні розпорядника коштів недовідповідне. На цьому рівні не тільки неможливо забезпечити об'єктивність, але й правовий захист.

3. Хто може бути членом тендерного комітету

Принцип колегіальності залишає небагато вибору у визначенні членів тендерного комітету. Крім цього, його рішення є завжди політичним актом, і неупередженість членів тендерного комітету нелегко забезпечити. Тому рекомендується принаймні половину складу тендерного комітету вибирати серед депутатів ради. Це дозволить забезпечити як конструктивну роботу комітету, зокрема, наявність кворуму, так і захист виконавчих структур від звинувачень в упередженості. Якщо тендерні комітети орієнтовані на галузеве управління, головою комітету має бути голова відповідної галузевої комісії. У випадку створення єдиного тендерного комітету його головою бажано обрати секретаря ради. Як один із варіантів слід розглядати заступника міського голови, котрий відповідає за економічний блок питань. У всіх комітетах доцільна участь депутатів від планово-бюджетної комісії. У випадку

конфлікту інтересів рішення щодо призупинення участі члена комітету приймає мандатна комісія ради. Найбільш доцільна кількість членів тендерного комітету — сім-одинадцять осіб, галузевих комітетів — п'ять-сім осіб.

Слід утриматись від включення до комітету осіб, які не мають прямого відношення до діяльності ради чи її виконавчих структур, зокрема, представників державної адміністрації, податкових органів, КРУ тощо. Однак їхню участь на правах дорадчого голосу має бути передбачено в положенні про тендерний комітет.

В деяких країнах передбачають ротацію членів комітету чи прийняття вибору щодо конкретних його членів методом випадкового вибору напередодні засідання. Це робиться для забезпечення неупередженості членів комітету та запобігання впливу на них з боку претендентів.

4. На який термін затверджувати тендерний комітет

Виходячи з того, що тендерний комітет затверджує програму проведення тендерів раз на рік, це є найменшим терміном ротації членів тендерного комітету — депутатів, оскільки інші члени входять до нього за посадою. Звичайно, після формування нового складу ради тендерний комітет оновлюється цілковито.

БЮДЖЕТНИЙ І ТЕНДЕРНИЙ ПРОЦЕСИ

Як бюджетний, так і тендерний процеси прив'язані до календарного циклу.

Бюджетне законодавство розглядає весь цикл бюджетних процедур — планування, затвердження, виконання та звіт про виконання бюджету. На відміну від цього тендерне розглядає лише тендерні процедури, випускаючи такі важливі моменти, як планування закупівель та моніторинг за виконанням контрактів.

Офіційно бюджетний процес починається з Постанови Верховної Ради України про Основні напрями бюджетної політики на наступний рік (Бюджетна резолюція), хоча реально він починається раніше, відповідно до плану, затвердженого міністром фінансів, про початок підготовки бюджету: реально — в лютому-березні року, що передує плановому. На цей момент здійснюються формування бюджетної політики й планування основних показників Бюджетна резолюція узаконює ці підходи. І хоча процедура затвердження Бюджетної резолюції на перший погляд носить формальний характер, уряд однак рідко коли дотримується параметрів, запропонованих ним же в Бюджетній резолюції, однак вона є досить важливим моментом. З однієї сторони парламент може висловити свої пріоритети, з іншої — уряд може оцінити ступінь реакції на ті параметри і нововведення, які пропонуються в ній, для того щоб прийняти рішення як про рамкові параметри бюджету, які

затверджуються, так і доцільність та глибину змін у бюджеті та в механізмі застосування закону про бюджет.

Місцеві бюджети починають формуватися практично в серпні, коли міністерство фінансів доводить параметри трансфертів, розраховані на підставі формули. Здебільшого це занижені показники, які базуються на песимістичному сценарії розвитку економіки.

До 15 вересня відповідно до Конституції Державний бюджет подається до Верховної Ради. Якщо вона його не відхиляє за формальними ознаками, як, наприклад, через невідповідність Основним напрямам бюджетної політики, то бюджет вважається прийнятим до розгляду.

Перше читання бюджету готується Комітетом Верховної Ради з питань бюджету. В цей час депутати та цілі фракції подають до комітету свої пропозиції, здебільшого в бік збільшення їхніх видатків. Головні розпорядники коштів теж дружно відвідують кабінети Бюджетного комітету, що по суті означає зраду уряду, який пропонує збалансовану позицію від імені всіх міністерств. Хоча Бюджетним кодексом передбачається, що ці пропозиції повинні бути збалансовані (збільшення одних видатків повинне супроводжуватися зменшенням інших або пропозицією нових джерел доходів), однак на практиці таке відбувається рідко. Тому Бюджетний комітет здебільшого героїчно вишукує додаткові джерела доходів чи «надуває» існуючі, оскільки жорсткої методики розрахунку доходів немає, а заборони міняти обсяг доходів, як це є, наприклад, у Швеції, українське законодавство не передбачає. Тим більш, що довіряти уряду особливих підстав нема: Рахункова палата не має права контролювати надходження до бюджету відповідно до роз'яснень Конституційного суду.

Бюджетний комітет готує висновки й пропозиції до проекту бюджету, які повинні бути збалансовані та позбавлені внутрішніх протиріч і подає на затвердження Верховній Раді. Затвердження цього документу є формальним розглядом проекту бюджету в першому читанні.

Далі з бюджетом працює уряд. Відповідно до Кодексу на друге читання уряд має подавати лише первинний текст й ті пропозиції, які містились у Висновках та пропозиціях. При цьому цифрові показники не повинні мінятися, якщо в період з 15 вересня до подання в другому читанні не змінилися більш як на 2 відсотки. Часто уряд подає на друге читання практично новий текст, а цифрові показники завжди міняються. Якщо врахувати, що на перше читання проект готується в песимістичному сценарії, то такі зміни завжди легко пояснити.

Факт затвердження бюджету в другому читанні означає старт для підготовки й затвердження місцевих бюджетів.

Процедури розгляду місцевого бюджету значно простіші від державного. Практично все зводиться до голосування на сесії ради. Звичайно, перед цим

тривають дебати в галузевих комісіях та комісії з питань бюджету. Однак вважати ці процедури достатніми для адекватного розуміння депутатами сутності й політичного значення бюджету не можна. Причин цього кілька:

1. Макропараметри місцевого бюджету практично на 80% визначаються обсягом трансфертів з державного бюджету та зобов'язаннями держави щодо заробітної плати та соціальних виплат, які повинні забезпечуватися за рахунок місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що лівову долю місцевого бюджету становлять видатки на виконання т.з. делегованих повноважень. Трансферт визначається як різниця між розрахунковими видатками і розрахунковими доходами. Деякі резерви існують за рахунок застосування стимулюючих факторів при розрахунку доходів для тих місцевих бюджетів, в яких динаміка росту доходів вища, ніж у середньому по країні.

2. Депутати місцевої ради, особливо обласної та районної, дуже далекі від розуміння більшості показників бюджету і «не відчують цифри».

3. Керівництво виконавчих органів рад, яке в силу свого конституційного становища схильне до застосування авторитарних методів управління, не зацікавлене в затягуванні прийняття бюджету, оскільки його детальний розгляд може породити сумніви у депутатів в доцільності проведення певних видатків.

Як і для державного бюджету, при підготовці місцевого бюджету базову роль відіграють **бюджетні запити** розпорядників коштів, де вони намагаються виправдати необхідність виділення коштів на потреби своїх бюджетних установ.

Якщо в міській раді започатковано програмно-цільовий метод планування бюджету, то по ряду видатків вимагається оформляти паспорт бюджетної програми, де фіксуються основні цілі існування такої програми, підстави її існування, очікувані результати внаслідок впровадження таких програм та методи їхньої оцінки. На державному рівні така практика вже існує, на місцевому її варто застосовувати щодо тих програм, які носять тимчасовий характер чи можуть бути адекватно оцінені.

Бюджетні запити є основою для формування бюджету. Однак вимоги балансу змушують фінансистів урізати апетити розпорядників коштів. У зв'язку з обмеженим фінансуванням вводиться поняття захищених статей бюджету, тобто статей, скорочення яких у процесі виконання бюджету неприпустиме.

Нормативний розрахунок трансфертів створює хибну думку розпорядників коштів у тому, що Мінфін при розрахунку передбачав певний обсяг на відповідні галузі. Насправді, розрахунки міністерства фінансів здійснюються лише для визначення обсягу трансфертів. Фінансист має право як зменшувати, так і збільшувати обсяги цих видатків відповідно до пріоритетів, які визначає рада, та об'єктивних факторів, таких як наявна мережа бюджетних установ, умови їх утримання, місцеві програми тощо.

У кожному разі остаточне рішення залишається за радою.

В майбутньому очікується удосконалення системи взаємовідносин між державою та місцевими органами влади в такому ракурсі:

- при визначенні доходів, що беруться до розрахунку трансфертів, частина розрахованих за формулою доходів не буде враховуватися для тих місцевих бюджетів, де рівень доходів на душу населення перевищує середній по країні на 10%;
- місцеві ради зобов'язані будуть затверджувати бюджети з видатками на конкретні галузі на рівні не нижче 95% розрахункових за нормативами бюджетної забезпеченості;
- нормативи бюджетної забезпеченості затверджуватимуться в Законі України про Державний бюджет;
- норматив бюджетної забезпеченості повинен бути «препарований» в розрізі економічної класифікації та бути підданий аналізу на предмет виконання всіх державних програм та реального порівняння з існуючими видатками в містах, які будуть визначені еталонними;
- Державне Казначейство зобов'язане в автоматичному режимі покривати касові розриви місцевих бюджетів і можливе недовиконання доходів місцевих бюджетів у частині доходів, що враховуються при розрахунку трансфертів.

Процедури підготовки, розгляду та прийняття бюджету може бути врегульоване в бюджетному регламенті місцевої ради, який затверджується сесією ради.

В процесі підготовки тендерів відрізняють такі етапи:

Затвердження бюджету

Відповідно до законодавства всі бюджети повинні бути затверджені до 31 грудня. Затвердження бюджету дає підстави для оголошення тендерів на закупівлю, оскільки бюджетом визначаються бюджетні призначення головним розпорядникам коштів. На цій же сесії бажано затвердити склад тендерних комітетів чи зміни до них і вирішити питання організації їхньої роботи.

Затвердження бюджетного розпису

Бюджетний розпис відіграє важливу роль у плануванні проведення тендерів, оскільки ним визначається кошторис видатків розпорядників коштів та графік оплат за здійснені роботи, послуги, поставку товарів. Бюджетним розписом визначаються помісячний розпис руху коштів відповідно до прогнозованих доходів. У розписі бюджет препарований по всіх кодах економічної класифікації для всіх видатків, які представлені у функціональній (за програмами також). Програми, які потребують виконання третіми особами, теж можуть бути розбиті, однак уже не в межах бюджетного розпису.

Затвердження плану проведення тендерів

Бюджетне законодавство не передбачає затвердження бюджету за економічною класифікацією сесією міської ради. З іншої сторони, для отримання легітимності проведення закупівель потрібно визначити бюджетні призначення щодо всіх видатків, які здійснюються через процедуру громадських закупівель. Тому для отримання гарантії виконання замовником зобов'язань є потреба затвердити як програми, що здійснюються через процедури громадських закупівель, так і конкретні обсяги. Також є потреба визначитися з процедурою закупівель: які здійснюватимуться через відкриті торги, які — шляхом запиту цінових пропозицій, закупівлі в одного постачальника. Пропонується ці питання вирішувати на засіданні тендерного комітету одразу після затвердження кошторисів головних розпорядників коштів. Крім цих питань на засіданні необхідно також визначити, які закупівлі в межах одного коду економічної класифікації є потреба виокремити, які, навпаки, об'єднати, який підрозділ виконавчого органу міської ради відповідальний за підготовку тендерної документації, які закупівлі — разові чи довготермінові — потрібно планувати.

Звичайно, рішення тендерного комітету про план проведення закупівель потребує відповідного розпорядження міського голови на виконання цього рішення, оскільки саме це рішення ще не є актом прямої дії.

Є пересторога, що процедури проведення тендерів занадто обтяжливі. Насправді вони є **дисциплінуючим** фактором при плануванні діяльності органів влади на період, який прямо пов'язаний з бюджетним процесом. При хорошому плануванні тендерних процедур усі терміни, визначені законодавством, можуть бути дотримані.

Періодичність закупівель

Конкурси на закупівлі, що стосуються постійних видатків, наприклад, придбання медикаментів, доцільно проводити один раз на рік одразу після прийняття бюджету і в межах всієї суми, визначеної бюджетним призначенням, — **річні** закупівлі. В цьому випадку тендерна документація містить тільки попередні графіки замовлення товарів і проведення оплат, оскільки бюджетні асигнування ще не затверджені. В договорі повинна міститись ціна на одиницю товару та мінімальні обсяги поставок згідно з графіком. Точний обсяг поставок визначається відповідно до виділених асигнувань.

Оголошення щодо інших, **разових** закупівель, подаються з урахуванням того, що від цього моменту до моменту проплат за бюджетними зобов'язаннями проходить не менше двох місяців. Асигнування повинні з'явитися на момент укладення договору, оскільки це є безумовною гарантією проплати.

Здійснення закупівель та їхня оплата

При укладенні договорів слід погоджувати конкретні терміни оплат із затвердженим бюджетним розписом. Бюджетні зобов'язання за договором можуть прийматися лише при виділенні фінансовим органом відповідних асигнувань, що реально означає гарантію оплат. Асигнування можуть бути виділені як одразу при затвердженні бюджетного розпису, так і при виконанні бюджету відповідно до реальних коштів в бюджеті.

Серйозною проблемою, не врегульованою законом, є забезпечення безперервності поставок та оплат на межі бюджетного періоду. Всі бюджетні призначення, як і бюджетні асигнування, втрачають силу 31 грудня, тому статті договорів, які фіксують конкретні обсяги поставок, не матимуть сили. Тому в договорі вказуються лише ціна одиниці товару та мінімальні партії. Обов'язкове посилання на те, що дія договору розповсюджується щодо призначень, які виникають у наступному бюджетному періоді відповідно до нових призначень. Слід, однак, мати політичну гарантію, що призначення будуть не меншими за мінімальні обсяги, вказані в договорі. При цьому бюджетний розпис потрібно складати виходячи з мінімальних обсягів поставок.

Звичайно, разові закупівлі повинні здійснюватися в тому бюджетному періоді, в якому щодо них є прямі призначення.

Планування закупівель на наступний бюджетний період

У відповідності до бюджетного процесу необхідно проводити роботу з визначення програм і видатків, що здійснюватимуться через процедури тендерів уже при підготовці проекту бюджету. Особливо це стосується довготермінових капіталовкладень, насамперед, будівництва, які особливо вимогливі до координації багатьох учасників як зі сторони органів самоврядування, так і зі сторони виконавців.

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ Й РОБОТИ ТЕНДЕРНОГО КОМІТЕТУ

Бюджетний розпис є початковим етапом виконання бюджету. Після цього його затверджує начальник фінансового органу й видає в роботу до органу Казначейства.

В ідеалі на цьому фінансист мав би забути про існування бюджету поточного року і зайнятися підготовкою на наступний. Реально він продовжує операції, пов'язані з виконанням бюджету поточного року, виділяючи асигнування на право взяття повноважень розпорядниками коштів та видає розпорядження на фінансування видатків виходячи з реальної ситуації та пріоритетів у виділенні коштів.

Казначейство перевіряє запити.

Забезпечення роботи тендерного комітету

Для забезпечення торгів необхідно створити підрозділ (організатор торгів) в структурі економічного чи фінансового підрозділу. Доцільно його взагалі підпорядкувати міському голові.

В обов'язки організатора торгів входить наступне:

- публікація оголошень по тендерах;
- збір заявок від претендентів;
- координація роботи галузевих відділів та управлінь з розробки тендерної документації;
- ведення звітності по тендерах;
- координація роботи галузевих тендерних комітетів;
- координація роботи експертів;
- забезпечення зв'язку з претендентами та організаціями, що їх представляють;
- підготовка угод;
- участь у вирішенні спорів;
- підготовка плану проведення тендерів;
- підготовка пропозицій до проекту бюджету щодо видатків, які здійснюються через конкурсні процедури;
- перевірка обсягу й номенклатури товарів, робіт послуг, які подаються Замовником у технічних специфікаціях;
- моніторинг виконання угод.

Організатором торгів може бути виключно орган міської ради. Абсолютно неприпустимо допуск посередників безпосередньо до організації торгів. Участь посередників повинна бути обмежена лише експертними послугами з абсолютно конкретних питань, насамперед, у підготовці тендерної документації. Так само не може бути створено спеціалізованого підприємства з організації торгів. У цьому випадку буде конфлікт інтересів. Адже госпрозрахункове підприємство, яке має відсоток від суми закупівлі, зацікавлене у її збільшенні, тоді як орган влади зацікавлений в економії коштів.

Серйозне питання виникає щодо вдосконалення якості технічних специфікацій на предмет відсутності їх прив'язки до конкретних виробників. Очевидно, що спеціалісти, які працюють в структурі Замовника, більш уразливі в цьому відношенні. Тому, якщо постійні закупівлі є досить високі, а номенклатура часто змінюється (медикаменти, витратні матеріали, комп'ютерне обладнання), виникає потреба в наявності відповідних спеціалістів у підрозділі організатора торгів. Однак відповідальність за технічні специфікації повинна бути за Замовником.

Тендерна документація

Типова тендерна документація складається з таких документів:

- запрошення до участі в тендері;

- інструкція для претендентів;
- форма контракту;
- технічні специфікації;
- графік поставки, кількість, перелік кінцевих споживачів;
- форми документів, що їх заповнюють претенденти.

При типових торгах інструкція для претендентів і форма контракту мають дві частини — загальна й спеціальна. В загальній частині описуються положення, спільні для всіх торгів, в спеціальній — особливості, характерні для конкретної закупівлі.

У випадку закупівлі послуг замість технічних специфікацій є технічне завдання, де описуються обсяг робіт, інституційне облаштування, звітність, терміни та кваліфікаційні вимоги до претендентів.

Роль експертів

Як і у випадку створення тендерного комітету, необхідно забезпечити неупередженість експертів. Насамперед це можуть бути організації та особи, які не беруть участі в тендері і не мають власних інтересів у бізнесі претендентів. При представленні заявок на експертизу потрібно підготувати їхню безособовість. Послуги експертів повинні бути оплачені.

Роль виконавчих структур

Хоча участь представників галузевих управлінь виконавчих органів безпосередньо в єдиному (міському) тендерному комітеті небажана, саме їхня професійна думка необхідна для прийняття компетентного рішення. Тому вони запрошуються на засідання тендерного комітету як експерти.

Хто може бути присутній на засіданні тендерного комітету

Крім членів тендерного комітету, в усіх засіданнях тендерного комітету можуть брати участь *на правах*

дорадчого голосу:

- відповідальні особи відповідного відділу, управління;
- відповідальна особа від фінансового органу, якщо вона безпосередньо не є членом тендерного комітету;
- керівник (посадова особа) підрозділу, що відповідає за організацію тендеру, якщо він безпосередньо не є членом тендерного комітету;
- експерти (за запрошенням);

як спостерігачі:

- представники відповідних професійних об'єднань виконавців — торгово-промислової палати, союзу підприємців тощо — на запрошення тендерного комітету;
- представників контрольних органів та державної адміністрації, наприклад, прокуратури, антимонопольного комітету, податкової адміністрації.

Присутність ЗМІ під час розгляду заявок не передбачено законодавством. Однак після визначення переможця вкрай бажано організувати брифінг для представників ЗМІ за результатами тендеру.

Слід наголосити, що законом передбачено присутність претендентів тільки при розкритті тендерних пропозицій, а не при їхньому розгляді. Це досить суттєво, оскільки при їхній безпосередній участі при розгляді заявок можливе потім довільне трактування того, що мовилося членами тендерного комітету. Тим більш актуальним є присутність представників об'єднань, що представляють інтереси всіх претендентів, які можуть бути потім неупередженими арбітрами при розгляді спорів.

Організація процедури розгляду тендерних пропозицій

Найбільш поширена форма заявок — подача двох конвертів. Рекомендується не допускати подачу заявок безпосередньо претендентами, оскільки в цьому випадку важко буде зафіксувати час їх подачі.

В першому конверті подається інформація про претендента, необхідна для проходження кваліфікаційного відбору. В другому конверті міститься безпосередньо заявка по суті, включаючи цінові характеристики. У випадку, якщо претендент не пройшов процедуру попереднього відбору, другий конверт не відкривається і повертається заявнику.

Після відкриття другого конверта може виникнути ситуація, коли експертам потрібен певний час для вироблення відповідних рекомендацій. В цьому випадку засідання може бути перервано на певний час для проведення експертизи. При цьому необхідно вести протокол розкриття конвертів, який залишається внутрішнім документом комітету.

Експерти при розкритті конвертів не повинні бути присутні, оскільки в цьому випадку вони отримують інформацію про особу претендентів. Їм готується документ, де заявки знеособлюються. Дуже бажано, щоб на час вироблення свого рішення експерти не мали контакту з членами тендерного комітету та іншими особами, які брали участь у відкритті конвертів. Висновок експертів в письмовому вигляді подається до тендерного комітету.

Після обговорення заявок по суті тендерний комітет приймає рішення простою більшістю. Після цього голова комітету звертається до присутніх спостерігачів з проханням висловити свої зауваження щодо процедури проведення тендеру. Всі зауваження необхідно внести до протоколу засідання, який підписується як членами комісії, так і спостерігачами, котрі висловили свої зауваження. Дотримання останньої процедури особливо важливе при розгляді спорів.

Як зменшити кількість спорів по рішеннях тендерного комітету

Слід пам'ятати, що рішення тендерного комітету завжди ущемляє інтереси тих претендентів, що програли тендер. Тому до спорів треба бути завжди готовим.

Рішення тендерного комітету є завжди політичним, тобто не завжди може бути формалізованим, тому саме це рішення не може бути об'єктом розгляду спору.

Реально об'єктом розгляду є:

- недостовірність інформації, наданої претендентом,
- порушення процедури проведення тендеру;
- упередженість членів тендерного комітету;
- упередженість експертів;
- демпінгові ціни переможця.

Неупередженість членів тендерного комітету та експертів забезпечується заходами з організації роботи тендерного комітету.

Щодо проведення процедур тендеру, то важливе, якщо не вирішальне значення при розгляді спору матиме факт подачі зауваження одразу після закінчення розгляду тендерним комітетом.

В інших випадках особа, що подає скаргу претендента, повинна довести або недостовірність інформації, поданої претендентом, або демпінгову ціну заявки переможця.

Оскільки для подання скарги закон виділяє 15 календарних днів з дня настання підстав для її подання, тобто з дня доведення до претендентів рішення по торгах, до цього часу договір доцільно не підписувати. За цей час необхідно провести докладне вивчення заявки переможця тендеру на предмет включення всіх необхідних витрат у кошторисі для уникнення демпінгу.

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ РІЗНИХ ТИПІВ ЗАКУПІВЕЛЬ

Закон не визначає спеціальних умов проведення тендерів для різних типів закупівель. Ці питання можуть бути врегульовані підзаконними галузевими актами.

Однак найважливіші питання взаємовідносин між замовником та виконавцем громадського замовлення наразі, до появи більш досконалого законодавства, повинні регламентуватися саме в тендерній документації та угодах з виконавцями.

Предмет закупівель

Дуже важливо визначити предмет закупівель. Практично всі вони стосуються економічної класифікації бюджету. За основу потрібно брати річний обсяг призначень у рамках КЕКВ (коду економічної класифікації видатків) в цілому у бюджеті, якщо іншого не визначено в положенні про тендерний комітет. Винятки можуть бути такого плану:

- якщо ціни на товари дуже міняються і вимагаються інші терміни, ніж рік (приклад: паливно-мастильні матеріали);
- якщо ціна на певну позицію істотно нижча від інших в рамках одного КЕКВ і тому доцільно проводити тендери в різні пори року (приклад: продукти харчування);
- якщо проведення єдиної закупівлі щодо дрібних товарів веде до монополізації ринку (приклад: предмети, матеріали, обладнання, інвентар).

При цьому потрібно враховувати таку специфіку:

Програми й видатки, специфічні для однієї галузі

Приклад видатків такого типу: ремонтно-відновлювальні роботи дорожнього покриття.

Програми й видатки, однотипні для багатьох галузей в рамках одного бюджету

До таких видатків відноситься закупівля продуктів харчування, паливно-мастильних матеріалів.

Програми й видатки, однотипні для бюджету міста і статей витрат комунальних підприємств

Насамперед це стосується енергоносіїв (зокрема, газу) у випадку, якщо на ринку працюють незалежні продавці. Тоді доцільно об'єднати відповідні видатки бюджету й кошториси витрат комунальних підприємств і здійснювати єдині закупівлі. Дана операція є легітимною, оскільки комунальні підприємства є власністю міста, а тарифи на комунальні послуги прямо залежать від ціни на енергоносії. Однак при цьому укладаються окремі договори між постачальником і комунальними підприємствами. При цьому, звичайно, зі сторони міської ради необхідно встановити жорсткий контроль за виконанням своїх зобов'язань по договору комунальними підприємствами, зокрема, контролювати рух коштів.

Програми й видатки, спільні для бюджетів кількох сусідніх муніципалітетів

Існують програми, щодо яких об'єднання коштів є економічно виправдане. Це стосується, насамперед, таких капіталовкладень, як будівництво полігону відходів. Рішення з цього приводу повинно прийматися сесіями відповідних рад. При цьому кошти бюджетів окремих територіальних громад спрямовуються у вигляді субвенції до бюджету тої територіальної громади, яка вибирається як генеральний замовник. Це може бути також районний бюджет. Тендер у цьому випадку проводиться єдиний для всієї програми.

Програми й видатки, однотипні для кількох муніципалітетів

Існують видатки, однакові для кількох міських рад, проте їхні обсяги досить малі. Це може бути, наприклад, закупівля спеціального обладнання. В цьому випадку можна провести єдиний тендер для всіх зацікавлених сторін.

Рішення щодо цього приймається всіма тендерними комітетами (або радами) зацікавлених сторін. Може бути створено окремий тендерний комітет з участю сторін на паритетних умовах, якщо закупівлі разові. Можна це рішення довірити тендерному комітету однієї зі сторін, або навіть зовнішньої. Наприклад, можна провести централізовані закупівлі на рівні області. На відміну від попереднього випадку зі спільною програмою, в цьому випадку угоди з переможцем укладаються кожною із зацікавлених сторін.

Лотування

Лот — це частина предмету закупівлі, по якій укладається окремий контракт. Так, у закупівлі медикаментів окремим лотом можуть бути психотропні матеріали. В свою чергу вони можуть складатися з декількох позицій, але виділення їх в один лот означає, що по всіх них приймається єдине рішення.

Лотування здійснюється принаймні за двома ознаками: здійснення різних видів закупівель у рамках одного коду економічної класифікації та визначення території, на якій здійснюється закупівля (зональне лотування).

Найбільш характерний приклад розбиття на лоти — здійснення тендерів у будівництві. При цьому окремим тендером визначається генеральний підрядник, окремими тендерами — виконавці робіт, що можуть бути відокремлені: такі як земляні роботи, зведення стін, встановлення сантехніки, комунікацій, столярні та оздоблювальні роботи тощо. Це полегшує контроль за окремими виконавцями з боку представника замовника. Цим знімаються проблеми збільшення ціни через непередбачені обставини (наприклад, приховані роботи). Це дуже ефективний спосіб покращити якість планування робіт з боку генерального підрядника та його вміння координувати роботу різних підрядників. Це також дозволяє формалізувати взаємовідносини між усіма учасниками проекту.

Закупівлю продовольства теж бажано здійснювати шляхом розбиття на лоти, наприклад, окремо — картопля, овочі, мучні продукти тощо, оскільки в цьому випадку різко зростає кількість фірм, які можуть брати участь в закупівлях. Розбивка на лоти реально не призводить до затягнення процедур, оскільки можна давати єдине оголошення на закупівлю того ж продовольства, однак в умовах вказати, що фірми можуть брати участь в усіх чи окремих лотах. Однак не можна доводити лотування до абсурду, коли окремо оголошується лот на олівці, окремо на ручки, хоча це можна було б пропустити в рамках єдиного тендеру на закупівлю канцелярських товарів з відповідною номенклатурою.

Зональне лотування проводиться, насамперед, для зниження транспортних видатків. Так, наприклад, для закупівель за кошти обласного бюджету продовольства найоптимальнішим зональним лотом є район (як сільський,

так і район у місті з районним поділом), оскільки при визначенні одного виконавця на всю область її транспортні витрати призводять до подорожчання закупівлі.

Ще один приклад зонального лотування — районування в місті для робіт, пов'язаних з прибиранням території. Це суттєво підвищує конкурентне середовище і дозволяє залучити ряд дрібних фірм чи навіть фізичних осіб.

Отже, наприклад, при закупівлі продуктів за рахунок обласного бюджету кожен лот може мати дві характеристики — вид продукту й територія, район, для бюджетних закладів якого провадиться ця закупівля.

При розбитті на лоти слід пам'ятати про спокусу пониження порогу закупівель для уникнення процедур відкритих тендерів. В Положенні про Тендерний комітет необхідно зафіксувати: ***розбивка на лоти не означає зміни способу здійснення закупівель.***

Таким чином, слід знайти золоту середину глибини розбиття на лоти між вимогою розширення учасників ринку та номенклатурою закупівель, коли деякі позиції доцільно об'єднати.

Що потрібно враховувати при проведенні окремих закупівель

1. Вибір представника замовника, що готує тендерну документацію

Хоча головним розпорядником коштів може бути не один відділ, управління, це не означає, що всі вони повинні займатись підготовкою тендерної документації. Так, для закупівлі продуктів харчування як для освіти, так і для охорони здоров'я, відповідальним за розробку документації повинен бути один орган, наприклад, відділ економіки. З питань капітального будівництва представником замовника може виступати спеціально створене комунальне підприємство, яке спеціалізується з цих питань. Головне, що вимагається від цього підприємства: не займатися безпосередньо будівництвом, оскільки в цьому випадку воно діє, як недобросовісний конкурент.

Слід пам'ятати, що рішення тендерного комітету про визначення відділу, управління, яке готує тендерну документацію, ще не є актом прямої дії. Тому на виконання цього рішення повинне бути прийняте розпорядження голови, яким надаються завдання відповідним підрозділам виконавчої влади.

2. Хто підписує угоду

Очевидно, що відділ, управління, які готують тендерну документацію, готують також і проект договору. Однак право його підписання повинно належати головному розпоряднику коштів, оскільки лише він має відповідне бюджетне повноваження. Це стосується також закупівель, де об'єднуються кошти кількох головних розпорядників. Тут нема протиріччя, оскільки тендер визначає лише виконавця, а не замовника.

3. Особливості закупівель у царині інтелектуальної власності

Насамперед це стосується розробки програмного забезпечення. Оскільки це дуже тонка сфера, де вимагається серйозне знання предмету та ринку, розробку технічного завдання слід довірити відділу міськвиконкому, який спеціалізується на обслуговуванні обчислювальної техніки. В окремих випадках для розробки технічного завдання замовляється окремо фірма, яка не може бути після цього претендентом при замовленні самої розробки. Розробка технічного завдання — один із найважливіших етапів, який займає до десятої частки часу на розробку самого продукту.

Консультації зі спеціалістами виконкому необхідні хоча б для постановки завдання і вимог до технічного завдання.

Слід враховувати такі особливості розробки програмного забезпечення:

- бажано уникати доручення розробки програмістам-одинакам. Це досить ненадійно і не компенсується видимою дешевизною. Особливо це актуально тепер, коли розвинуті країни збільшили квоту для еміграції спеціалістів з питань інформаційних технологій;
- всі дані (як вхідні, так і вихідні) повинні бути представлені в стандартизованих форматах, які легко можуть обмінюватись з іншими клієнтами у випадку розширення мережі споживачів;
- інтерфейс повинен дозволяти робити зміни в деяких межах самому користувачу, точніше — адміністратору програми;
- в комплект поставки програмного забезпечення слід вимагати включення вихідних текстів в електронному виді, готових, за необхідності, до компіляції програми;
- слід вимагати гарантійного обслуговування програми;
- бажано, щоб програмний продукт складався з кількох блоків, кожен з яких був би ретельно пророблений;
- бажано, щоб подібний програмний продукт вже експлуатувався іншими споживачами;
- слід досить уважно ставитись до референтних відгуків споживачів, які користуються послугами даної фірми;
- випадки демпінгу досить поширені в цій галузі, тому слід ретельно проаналізувати структуру ціни;
- для уникнення порушення законодавства про захист авторських прав доцільно в умовах договорів, в тому числі з особами, які працюють на постійній основі у раді, передбачати умови розповсюдження та використання програмних продуктів.

4. Особливості закупівель в будівництві

Будівництво — найважча програма з точки зору планування та дотримання виконання всіма учасниками цієї програми своїх зобов'язань. У більшос-

ті випадків вона носить довгостроковий характер і поділяється на такі частини: створення проектно-кошторисної документації та реалізація проекту, саме будівництво.

Тендерним процедурам підлягають обидві частини.

Вибір *проекту* бажано здійснювати в два етапи:

- виготовлення ескізу — відкритий конкурс — безоплатний;
- виготовлення проектно-кошторисної документації — конкурс між 2-3 переможцями першого етапу — оплачується виготовлення проекту.

Виготовлення технічної документації здійснюється переможцем архітектурного конкурсу, який веде архітектурний контроль за реалізацією проекту. В його обов'язки входить також розробка кошторису робіт та розбивка їх на окремі лоти з визначенням технічного завдання по кожному з них.

Приблизна вартість повної проектно-кошторисної документації досягає 10 відсотків від повної вартості всього будівництва, однак інколи доцільно на другий етап проектування допускати кількох претендентів, оскільки помилка у виборі проекту коштує досить дорого.

При плануванні бюджету слід пам'ятати, що роботи по деяких лотах можуть бути виконані тільки повністю. Якщо це неможливо, краще обмежитись фінансуванням закінченого циклу робіт, необхідних для зменшення втрат на консервацію та утримання незакінчених об'єктів.

Виходячи з економічних міркувань, якщо є високий ризик зриву фінансування будівництва, його варто або зовсім не починати, або забезпечити залучення додаткових коштів із зовнішніх джерел — субвенцій з інших бюджетів та позик.

5. Тендерне забезпечення

При великій у замовника спокусі вимагати тендерне забезпечення від виконавця чи претендента для останніх це означатиме виведення з обігу досить великої частки оборотних коштів. Крім цього, існує певна недовіра з боку приватного сектору до органів влади, оскільки нинішня практика адміністрування ПДВ не вселяє багато надій щодо оперативності повернення коштів з бюджету. Один зі способів поєднати інтереси влади та бізнесу в цьому питанні — надання гарантій від банку, який обслуговує виконавця щодо депозитування коштів останнього в розмірі тендерного забезпечення. Якщо сума тендерного забезпечення досить велика і відкриття депозиту економічно не вигідне, гарантією для банку зі сторони виконавця могла б стати заставна його основних фондів.

Окремо слід звернути увагу на забезпечення виконання договору про закупівлю. Це особливо необхідно, якщо виконавець вимагає передоплати. Слід вимагати, щоб розмір передоплат не перевищував обсягу гарантій, наданих замовнику банком, який обслуговує виконавця. Якщо вико-

навіть вимагає більшої передоплати, варто утриматися від укладення з ним угоди. Слід пам'ятати, що законом передбачено обмеження забезпечення виконання договору (15% кошторисної вартості та 5% у разі закупівлі робіт).

6. Особливості угод, пов'язані зі змінами цін

Для довгострокових проектів поширеною практикою є врахування індексу інфляції для залишкової частини вартості робіт.

Фактор зміни цін досить суттєво впливає також на угоди з річним терміном. У цьому випадку є такі варіанти:

- зафіксується ціна, яка враховує сезонні зміни цін і не змінюється, за винятком змін індексу інфляції при перебільшенні ним певного порогу (практикується 10%);
- ціна, яка може змінюватися, в тому числі в бік зменшення. В цьому випадку індикатором зміни є ринкова ціна. При перевищенні певного порогу, наприклад, в 5%, різниці між домовленою при укладенні контракту ціною та ринковою, замовник може вимагати зміни ціни під загрозою призупинення чи навіть розриву угоди.

Перший варіант доцільно застосовувати для закупівель продуктів харчування та інших товарів, номенклатура яких невисока та якісні показники не змінюються надто часто.

Другий варіант зручний при закупівлі товарів дуже широкої номенклатури й тих, технічні показники яких міняються досить інтенсивно. Це стосується канцелярських товарів та комп'ютерів. Цей варіант дозволяє також оперативно здійснювати закупівлі в кінці року при появі додаткових коштів від перевиконання бюджету. Особливістю цього варіанту є те, що в тендерній документації слід передбачити можливість придбання товарів в наступного за переможцем постачальника у випадку призупинення чи розірвання угоди.

7. Особливості, пов'язані з виконанням бюджету

На жаль, через нестабільність та невизначеність бюджетного законодавства можливі два випадки, що часто трапляються:

- невиконання доходної частини;
- поява додаткових коштів, не передбачених бюджетом наприкінці року.

В першому випадку взаємовідносини регулюються посиленням у договорі про те, що початок здійснення закупівель визначається замовником окремо і залежить від виділення асигнувань. Оскільки всі процедури відбору вже здійснені, умови зміни ціни у зв'язку з інфляцією теж визначаються угодою, великих претензій з боку виконавця не повинно бути, оскільки для нього головне — чітке дотримання графіку оплати у випадку його затвер-

дження та знання того, що тільки він є виконавцем закупівлі. Крім того, в договорі може бути вказано, що замовник може відмовитись від взятих на себе зобов'язань з попереднім повідомленням, однак цим не варто зловживати — постачальник може зажадати компенсації за вже проведені витрати по виконанню договору. Однією з гарантій для постачальника може бути положення в договорі, яке визначає мінімальний розмір партії, яка в обов'язковому порядку буде замовлена і проплачена, наприклад, 90% від планового обсягу на відповідний період. Документ, який надсилається виконавцю і підтверджує чи уточнює обсяг поставок, повинен відповідати асигнуванням, виділеним на дану програму на цей період.

Другий випадок повинен передбачати процедуру затвердження змін та доповнень до бюджету, які вимагають певного часу. Здебільшого появу таких коштів можна передбачити за результатами виконання бюджету за дев'ять місяців. Саме тоді і затверджуються відповідні зміни до бюджету. Після цього часу для проведення тендеру з дотриманням відповідних процедур цілком достатньо. У випадку перевиконання бюджету в останні дні грудня, коли можна встигнути провести сесію, однак важко дотримуватись звичних тендерних процедур, є доцільним провести тендер за скороченою процедурою, яка все ж триває не менше 15 днів. При неможливості вкласти-ся у встановлені терміни, для уникнення опротестування результатів тендеру варто використати ці додаткові кошти на програми, які не потребують застосування тендеру, наприклад, виплата заборгованості.

Якщо планом проведення закупівлі визначається єдиний виконавець на всі закупівлі по певних лотах протягом року відповідно до цієї методики, то проведення додаткових тендерів у зв'язку з перевиконанням доходної частини не потрібно проводити.

8. Закупівля за фіксованою ціною

Ще називається відкритим контрактом. Закупівля полягає в тому, що переможець не отримує ексклюзивного права постачання товарів послуг чи робіт. Контракт підписується з усіма виконавцями, які можуть здійснювати постачання по ціні закупівлі, яка визначена рішенням тендерного комітету.

Практикується у випадках, коли єдиний постачальник може монополізувати ринок і при цьому предмет закупівлі чітко регламентований та сертифікований. Приклади: закупівля паливно-мастильних матеріалів, особливо під час здійснення поїздок у відрядження. В цьому випадку контракт може не укладатись. Інший випадок: закупівля медикаментів пільговими категоріями населення. В цьому випадку бюджет компенсує всім аптекам відпуск ліків, але за зафіксованою тендерною ціною. Міська рада публікує для споживачів список тих виконавців, які приєдналися до угоди.

9. Особливості проведення закупівель у великих містах

У містах з районним поділом часто недоцільне проведення всіх закупівель на рівні міського тендерного комітету. Особливо це стосується тих випадків, коли йдеться про закупівлі по функціях, які відведені до компетенції районних рад. Так, визначення єдиного постачальника хлібопродуктів для шкіл міста-мільйонера є недоцільним, оскільки транспортні витрати невиправдані. При дуже великій кількості закупівель є потреба віднести їхню частку на нижчий рівень відповідно до порогу закупівель. Доцільним є створення тендерних комітетів на рівні району.

Однак і в цьому випадку слід дотримуватися правила, що основні умови проведення закупівель повинні бути визначені на рівні міста, оскільки тільки міська рада визначає інтереси всієї територіальної громади. Це означає, що на цьому рівні повинно бути затверджене положення про тендерний комітет та пороги закупівель, які здійснюються на різних рівнях. Крім цього, міським тендерним комітетом визначаються конкретні закупівлі, які проводяться ним, які — районними комітетами, які — головними розпорядниками коштів.

Якщо на районному рівні нема представницького органу, який міг би «освятити» роботу районного тендерного комітету, то слід проводити зональне лотування і рішення приймати міським тендерним комітетом.

10. Проведення тендерів при зафіксованій наперед ціні закупівлі

Практикується для закупівлі медикаментів. Вважається не кращим, але вимушеним заходом в умовах постійного бюджетного безгрошів'я. Оскільки потреба в медикаментах набагато перевищує бюджетні призначення, на конкурсі розглядається не ціна партії, а такі показники, як кількість товару певної номенклатури й умови поставки.

Така форма концептуально не є виправданою, оскільки не дозволяє оцінити рівень надання послуг при плануванні, що породжує зловживання. Однак для галузі вона є досить привабливою, оскільки немає фактору «покарання» за економію коштів при здешевленні фіксованих обсягів медикаментів.

Слід прагнути до повного забезпечення номенклатури медикаментів абсолютно необхідних, інші ж не планувати взагалі для уникнення зловживань. Галузь же можна заохотити включенням у бюджет при внесенні змін до нього, додаткових програм на суму економії.

11. Проведення дрібних закупівель

Законодавство передбачає встановлення найменшого порогу, нижче якого процедури закупівлі не повинні дотримуватися — 5 тис. євро. З точки зору системності закупівель це поступка, що відкриває можливість злови-

вань, коли закупівлі розбиваються на дрібні партії і при цьому розпорядник уникає взагалі дотримання будь-яких тендерних процедур. Однак з практичного боку задля оперативного вирішення питань це виправдано.

Щоправда, ряд місцевих рад, які непогано освоїли техніку проведення торгів, наполягають, щоб сесії дозволили самостійно встановлювати пороги застосовування процедур, виписаних у законі.

У кожному разі слід розробити й затвердити радою місцеві процедури здійснення закупівель вартістю нижче порогової. Це пояснюється тим, що навіть 10 тис. євро — достатньо вагома цифра, особливо в малих містах, щоб залишатися непривабливою для зловживань. Щонайменше при складанні плану закупівель необхідно прямо фіксувати ті закупівлі, які здійснюватимуться без проходження передбачених законом процедур. При цьому доцільно було б передбачити, які процедури варто здійснювати для забезпечення неупередженості та колегіальності.

Хоча перехід на казначейську форму виконання місцевих бюджетів взагалі міняє взаємовідносини розпорядник-постачальник, оскільки надалі кошти поступатимуть на рахунок третіх осіб при наявності відповідних документів.

Тому рекомендації стосуються того, як зменшити кількість паперотворчості, оскільки оминути цього неможливо.

Найбільше ці закупівлі стосуються коду 1131 ЕКВ «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар». Шляхом застосування тендерних процедур, за рекомендаціями, висловленими в цьому посібнику, обирається фірма, яка забезпечує відповідні закупівлі протягом року. В цьому випадку вона отримує монопольне право поставки відповідного товару протягом року до наступного тендеру. Для міст із понад 200 тис. жителів рекомендується рішення щодо цих закупівель приймати галузевими тендерними комітетами. Це є певною гарантією від монополізму, оскільки різні головні розпорядники коштів укладають угоди з різними постачальниками. При цьому слід зауважити, що і в цьому випадку підготовка тендерної документації ведеться одним підрозділом, а не кожним розпорядником окремо.

Доцільно використовувати в договорі умову щодо зміни ціни партії у випадку її зменшення на ринку, для того щоб уникнути негативних ознак монополізму. Звичайно, ці закупівлі вимагають постійного моніторингу цін на ринку.

ДЕЯКІ ВИСНОВКИ

1. Бюджетне й тендерне законодавство слід розглядати як ланки одного ланцюга фінансово-організаційного забезпечення виконання політичної волі ради, вираженої в бюджеті.

2. Процес закупівель за бюджетні кошти повинен бути організований на професійній основі, за необхідності з виділенням окремої штатної одиниці чи навіть підрозділу.

3. Діяльність тендерного комітету необхідно регламентувати положенням, затвердженим рішенням сесії міської ради, беручи до уваги примірне положення, затверджене уповноваженим органом (Управління з питань державних закупівель Міністерства економіки та європейської інтеграції).

4. Особливості формування та виконання бюджету слід передбачити в Бюджетному регламенті ради.

5. Членів тендерного комітету доцільно обирати сесією міської ради.

6. Потрібно здійснювати планування роботи тендерного комітету з прив'язкою до бюджетного процесу.

7. Публікування у «Віснику державних закупівель» (www.vdz.ukrnet.net) оголошення про закупівлі є обов'язковим елементом при процедурі відкритих торгів. Недотримання цього може тягти за собою оголошення недійсним акту здійснення закупівлі.

8. Ймовірність опротестування результатів тендеру є надзвичайно висока, тому ретельне дотримання всіх встановлених процедур украй необхідне.

9. Конкретні умови закупівель визначаються угодами з виконавцями, які укладаються відповідно до вимог цивільного законодавства.

РІШЕННЯ

сесії Великокаланівської міської ради

На підставі Закону України «Про закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти» для упорядкування проведення закупівель з міського бюджету Великої Каланії, міська рада

ВИРІШИЛА:

1. Затвердити «Положення про міський тендерний комітет та організацію закупівель» (додаток №1).

2. Встановити, що розгляду міським тендерним комітетом підлягають закупівлі, які відповідно до законодавства вимагають проведення процедур відкритих торгів, торгів з обмеженою участю, двоступеневих торгів. Здійснення закупівель шляхом запиту цінових пропозицій (котирувань), закупівель в одного постачальника виконується відповідно до законодавства тендерними комітетами, створеними при головних розпорядниках коштів. Перелік закупівель, які здійснюються шляхом запиту цінових пропозицій (котирувань), закупівель в одного постачальника встановлюється рішенням міського тендерного комітету при плануванні закупівель на бюджетний період.

3. Встановити, що рішення про створення тендерних комітетів при головних розпорядниках коштів, визначених відповідно до рішення міської ради про бюджет на 2002 рік та положення про них затверджуються виконавчим комітетом міської ради відповідно до примірного положення (додаток №2).

4. Визначити управління економіки виконавчого комітету міської ради відповідальним за підготовку та проведення конкурсів на закупівлі за кошти міського бюджету.

5. Створити міський тендерний комітет в кількості семи чоловік у складі:

- Сидоренко Іван Петрович – секретар міської ради – голова тендерного комітету;

- Петренко Сидір Васильович – начальник юридичного відділу міськвиконкому;

- Будун Петро Львович – начальник управління економіки міськвиконкому;

- Гарбар Вероніка Володимирівна – начальник фінансового управління міськвиконкому;

- Левченко Юрій Дмитрович – депутат міської ради;

- Дмитренко Василь Іванович – депутат міської ради;

- Іваненко Лев Васильович — депутат міської ради.

6. Кооптувати в тендерні комісії при головних розпорядниках коштів таких депутатів:

- Лебеза Дмитро Якович — по апарату виконкому;
- Романів Володимир Орестович — по управлінню охорони здоров'я;
- Городня Ірина Володимирівна — по управлінню освіти;
- Порядинська Ольга Михайлівна — по управлінню відділу фінансів;
- Гументик Михайло Ярославович — по відділу культури;
- Гарбар Сергій Пилипович — по управлінню фізкультури і спорту;
- Калгін Олександр Іванович — по управлінню житлово-комунального

господарства;

- Щипанська Галина Ярославівна — по управлінню соціального захисту.

7. Встановити, що оголошення про проведення закупівель, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковій публікації у «Віснику державних закупівель» в обов'язковому порядку також друкуються в міській газеті «Тиха вода».

Міський голова

Онисимів Анатолій Володимирович

Проект примірного положення

ПОЛОЖЕННЯ про міський тендерний комітет та організацію закупівель

Цим Положенням регулюються питання створення міського тендерного комітету, організацію його роботи та регламент проведення його засідань відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти».

1. Формування тендерного комітету

1.1. Членами тендерного комітету можуть бути депутати міської ради та посадові особи виконавчого комітету ради, які відповідають таким умовам:

- не перебувають в адміністративній підпорядкованості один відносно іншого;
- не перебувають у родинному зв'язку.

1.2. Тендерний комітет утворюється на термін каденції міської ради зі щорічним оновленням депутатської частини його складу.

1.3. Кількість членів тендерного комітету встановлюється в межах 7-11 осіб.

1.4. Головою тендерного комітету за посадою є секретар ради (*варіант: начальник управління економіки*).

1.5. Заступник голови тендерного комітету та його секретар обираються тендерним комітетом з числа його членів.

1.6. У випадку, якщо при розгляді конкретної закупівлі виникає конфлікт інтересів зі сторони члена тендерного комітету, пов'язаний з його майновими, організаційними, родинними чи іншими відносинами з претендентом на виконання закупівель, його участь в роботі комітету призупиняється на час розгляду та прийняття рішення щодо даної закупівлі. Рішення про це приймається тендерним комітетом на підставі письмової заяви члена комісії чи висновку постійної депутатської комісії міської ради з питань етики. Конфліктом інтересів вважається факт наявності особистої чи корпоративної зацікавленості члена тендерного комітету щодо предмету закупівлі.

1.7. Членами тендерного комітету за посадами є начальники юридичного, економічного та фінансового органів виконавчого комітету міської ради.

1.8. В засіданні тендерного комітету як головний консультант бере участь представник від головного розпорядника коштів, який, відповідно до плану проведення тендерів, відповідає за підготовку тендерної документації по конкретному тендеру.

1.9. Членів комітету, що є посадовими особами виконкому міської ради, які не можуть бути присутні на засіданні з поважних причин, можуть замінювати їхні заступники.

1.10. У випадку, якщо однотипні видатки встановлені в кошторисах для декількох головних розпорядників чи комунальних підприємств, рішенням тендерного комітету визначається єдиний головний розпорядник коштів, який відповідає за підготовку тендерної документації для таких закупівель.

1.11. При розбитті закупівель, що мають річний термін дії та один код бюджетної класифікації за економічною структурою, на окремі лоти відповідно до специфіки товарів, робіт і послуг, ці закупівлі здійснюються за процедурами відкритих торгів, двоступеневих торгів незалежно від суми окремих лотів, якщо загальна сума відповідно до коду бюджетної класифікації за економічною структурою, перевищує поріг, визначений законодавством для проведення обов'язкових процедур відкритих торгів, двоступеневих торгів.

2. Повноваження тендерного комітету

2.1. Міський тендерний комітет має право:

- від імені міської ради та замовників - головних розпорядників та розпорядників коштів міського бюджету виступати організатором торгів, які відповідно до законодавства підлягають здійсненню через процедури відкритих торгів, двоступеневих торгів, торгів з обмеженою участю;
- одержувати від структурних підрозділів міської ради інформацію, потрібну для проведення торгів;
- залучати, в разі необхідності, для роботи в тендерному комітеті інших працівників виконавчого органу міської ради та на договірних засадах — сторонніх експертів і консультантів, в тому числі представників громадських організацій;
- використовувати необхідне для виконання своїх повноважень майно міської ради.

2.2. Голова тендерного комітету:

- головує на засідання тендерного комітету;
- планує проведення засідань тендерного комітету;
- вирішує питання забезпечення діяльності тендерного комітету;
- звітує перед радою про діяльність тендерного комітету у проведенні закупівель;
- створює експертні групи по аналізу заявок по конкретних закупівлях;
- вносить до ради пропозиції щодо персонального складу тендерного комітету;
- представляє тендерний комітет при вирішенні спорів.

2.3. Заступник голови тендерного комітету:

- виконує обов'язки голови тендерного комітету у випадку його відсутності чи неможливості виконання ним своїх обов'язків;
- здійснює інші функції, визначені рішенням тендерного комітету.

2.4. Секретар тендерного комітету:

- відповідає за правильність ведення та оформлення протоколів засідань тендерного комітету;
- за дорученням голови тендерного комітету веде іншу організаційну роботу.

3. Організація діяльності тендерного комітету

3.1. Відповідальним за організацію процедур із проведення закупівель визначається підрозділ (посадова особа) в структурі управління економіки (варіант: окремий підрозділ виконкому).

3.2. На першому засіданні після прийняття міського бюджету міський тендерний комітет:

- на основі бюджетних призначень відповідно до закону визначає процедури всіх закупівель, які підлягають здійсненню відповідно до бюджетних призначень;
- визначає закупівлі, які здійснюються тендерними комітетами, створеними при головних розпорядниках коштів;
- визначає терміни дії договорів на закупівлю;
- визначає терміни проведення тендерів;
- визначає закупівлі, які проводяться спільно для кількох головних розпорядників коштів;
- визначає закупівлі, які проводяться спільно як за рахунок коштів бюджету, так і для потреб комунальних підприємств;
- визначає закупівлі, прийняття рішень щодо яких за домовленістю доцільно делегувати тендерним комітетам інших територіальних громад, районних, обласних рад чи органів виконавчої влади;
- визначає головних розпорядників — відповідальних за підготовку тендерної документації;
- здійснює, в разі необхідності, розбиття закупівель, що мають один код бюджетної класифікації за економічною структурою, на окремі лоти відповідно до специфіки товарів, робіт та послуг.

3.3. В обов'язки підрозділу (посадової особи), що відповідає за організацію та проведення закупівель входить:

- координація роботи галузевих відділів та управлінь по розробці частини тендерної документації, яка носить технічний характер;
- підготовка повного пакету тендерної документації;
- публікація оголошень про проведення тендерів;
- збір заявок від претендентів;
- підготовка матеріалів на засідання тендерного комітету;
- координація роботи експертів;
- забезпечення зв'язку з претендентами та організаціями, в тому числі громадськими, що їх об'єднують або представляють;

- забезпечення взаємодії з органами виконавчої влади, відповідальними за дотримання та виконання тендерного законодавства;
- ведення та оформлення протоколів засідання тендерного комітету;
- ведення звітності по тендерах;
- підготовка проектів угод з переможцем тендеру, в тому числі від імені інших головних розпорядників коштів чи комунальних підприємств;
- участь у підготовці угод;
- участь у підготовці матеріалів для вирішення спорів, що стосуються суті тендерної документації та об'єктів закупівель;
- підготовка матеріалів для вирішення спорів, що стосуються процедурних питань проведення тендерів;
- підготовка пропозицій до проекту бюджету, які стосуються видатків, що здійснюються через процедури закупівель;
- перевірка обсягів та номенклатури товарів, робіт і послуг на відповідність заявленим замовником-розпорядником коштів в технічних специфікаціях, технічних умовах, технічних завданнях, обсягах поставок;
- моніторинг за виконанням угод.

3.4. Головний розпорядник коштів, який рішенням тендерного комітету визначений відповідальним за підготовку тендерної документації:

- готує тендерну документацію відповідно до бюджетних призначень у частині, яка носить технічний характер (технічні специфікації, технічні умови, технічні завдання тощо)
- подає пропозиції до тендерного комітету щодо створення експертних груп по окремих закупівлях;
- подає пропозиції до тендерного комітету щодо визначення закупівель по окремих лотах;
- подає пропозиції до проектів угод з переможцем тендеру
- готує матеріали для вирішення спорів, що стосуються суті тендерної документації та об'єктів закупівель.

3.5. Витрати на організацію та проведення закупівель здійснюються в межах кошторису відповідного органу виконкому.

3.6. Витрати на підготовку тендерної документації можуть відшкодуватись за рахунок коштів, отриманих від організацій – претендентів (виконавців).

3.7. Відповідно до плану проведення закупівель міський голова видає розпорядження щодо організації закупівель на відповідний бюджетний період.

4. Процедурні питання проведення засідань тендерного комітету

4.1. Відкриття заявок та їх оголошення проводиться у відповідності до Закону України «Про закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти».

4.2. Регламент ведення засідання встановлюється окремим рішенням тендерного комітету.

4.3. З правом дорадчого голосу за запрошенням тендерного комітету в засіданні тендерного комітету беруть участь:

- експерти;
- представники громадських організацій, які представляють виконавців закупівель.

4.4. З правом дорадчого голосу на всі засідання тендерного комітету запрошуються:

- представник антимонопольного комітету;
- представник податкової адміністрації.

4.5. Як спостерігачі на всі засідання тендерного комітету запрошуються:

- представники судової влади, зокрема, прокуратури;
- інші представники виконавчої влади, за рішенням тендерного комітету.

4.6. Представники засобів масової інформації, претенденти на закупівлю мають право бути на процедурі відкриття та оголошення заявок. На засіданнях тендерного комітету з розгляду пропозицій по суті вони можуть бути присутні за окремим запрошенням.

4.7. Після оголошення результатів тендеру голова тендерного комітету звертається до всіх присутніх, у тому числі запрошених, висловити свої зауваження та претензії щодо процедури проведення тендеру, які заносяться до протоколу засідання.

4.8. Зауваження й претензії учасників засідання та присутніх на ньому щодо процедури проведення тендеру, які були висловлені після закриття засідання, до розгляду тендерним комітетом не приймаються.

5. Відповідальність тендерного комітету

5.1. Члени тендерного комітету, експерти несуть юридичну відповідальність відповідно до законодавства за свої дії чи бездіяльність, пов'язану з поширенням недостовірних даних, які вплинули на рішення тендерного комітету.

5.2. При появі скарг та претензій з боку претендентів (виконавців) на рішення тендерного комітету голова міста отримує письмові роз'яснення голови тендерного комітету з цього приводу і може прийняти рішення щодо призупинення виконання рішення тендерного комітету та нового розгляду ним питання по суті.

5.3. При виявленні порушень у роботі тендерного комітету, зафіксованих рішенням суду, на найближчому засіданні сесії ради заслуховуються роз'яснення голови тендерного комітету. Сесією ради може бути прийняте рішення з цього приводу.

Бюджетний регламент міської ради

Стаття 1. Загальні положення

Даний регламент регулює взаємовідносини міської ради, окремих депутатів з виконавчим комітетом, міським фінансовим органом, головними розпорядниками коштів, розпорядниками коштів у сфері публічних фінансів.

Даний регламент розроблений у відповідності до Конституції України, Бюджетного кодексу, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законодавчих актів.

Терміни, що використовуються в документі, визначаються Бюджетним Кодексом, крім тих, значення яких визначаються безпосередньо в цьому регламенті.

У випадку різночитання в різних нормативних документах перевага надається трактуванню, визначеному цим регламентом, якщо інше прямо не передбачено рішеннями Конституційного Суду та інших інституцій, що мають право трактувати нормативні акти.

Стаття 2. Бюджетна інформація

Міська рада та окремі депутати мають право вимагати від міського виконавчого комітету інформацію про планування, складання, виконання та по звіту бюджету в будь-який час відповідно до термінів та у формі, визначеній законодавством, цим регламентом чи рішенням ради.

Бюджетна інформація подається у формі:

- рішення міської ради про бюджет з усіма додатками;
- пояснювальна записка до бюджету;
- інформація для ЗМІ про бюджет;
- помісячний розпис доходів та видатків;
- звіти про виконання бюджету — кварталний, піврічний, річний,
- кошториси бюджетних установ.

Інша інформація по бюджету подається відповідно до окремого рішення ради.

Стаття 3. Бюджетний цикл

Бюджетний цикл визначається з моменту початку підготовки бюджету до прийняття рішення по звіту про його виконання.

Стаття 4. Основні напрямки бюджетної політики (бюджетна резолюція)

Основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний період визначаються окремим рішенням міської ради, яке приймається не пізніше 1 серпня року що передує.

Основними напрямками визначаються:

- пріоритетні напрямки видатків;
- співвідношення між поточними видатками та видатками бюджету розвитку;
- об'єкти вкладення коштів бюджету розвитку;
- міжбюджетні відносини з іншими органами самоврядування і держави.

Стаття 5. Основні етапи складання проекту бюджету

Комісія з питань бюджету та галузеві комісії й окремі депутати мають право надавати фінансовому органу та головним розпорядникам коштів пропозиції на таких етапах складання проекту бюджету:

- встановлення граничного обсягу бюджетних призначень;
- видання інструкцій по бюджетних запитах для головних розпорядників коштів;
- підготовка бюджетних запитів;
- зведення даних і аналіз бюджету;
- вирішення спірних питань з розпорядниками коштів.

Після передачі проекту бюджету з фінансового органу до міськвиконкому і до представлення проекту бюджету на розгляд ради пропозиції до проекту бюджету пропозиції до нього подаються до міськвиконкому лише щодо текстової частини, при умові, що вони не порушують баланс бюджету.

Стаття 6. Граничні обсяги

Не пізніше як через два тижні після внесення проекту закону України про державний бюджет фінансовий орган доводить до відома головних розпорядників коштів граничні обсяги бюджетних призначень та інструкцію по їхньому складанню. Граничні обсяги на видатки, на які відповідно до розрахунків трансфертів з державного бюджету встановлено нормативи бюджетної забезпеченості, повинні бути не меншими 95% від обсягів, розрахованих за цими нормативами.

Протягом двох тижнів головні розпорядники подають до фінансового органу бюджетні запити.

Стаття 7. Бюджетні запити

Бюджетний запит подається виключно головними розпорядниками коштів за формою і в терміни, визначені законодавством і цим регламентом. Бюджетні запити не можуть подаватися сторонніми організаціями чи фізичними особами.

Фінансовий орган розглядає бюджетні запити та зводить їх у таблицю відповідно до функціональної класифікації видатків.

Бюджетний запит повинен відповідати таким вимогам

- чітко визначена мета;
- відповідність існуючій нормативній базі;
- обґрунтування запропонованих нововведень;
- пояснення відхилень від граничних обсягів.

Стаття 8. Вирішення спірних питань

Фінансовий орган і головні розпорядники шукають компромісу при обговоренні бюджетних запитів. У випадку якщо не досягнуто згоди рішення приймається міським головою чи, за його дорученням, першим заступником міського голови.

Стаття 9. Депутатські запити

Депутатські запити беруться до виконання тільки за умови виділення відповідних коштів з бюджету.

Стаття 10. Проект бюджету

Проект бюджету готується виконавчим комітетом ради. При цьому здійснюється балансування бюджету по доходах та видатках відповідно до вимог законодавства. Після затвердження проекту бюджету на засіданні виконавчого комітету ради його подають на розгляд ради.

Стаття 11. Розгляд і затвердження бюджету сесією міської ради

Проект бюджету подається на розгляд депутатів і депутатських комісій не пізніше двох тижнів до розгляду його на сесійному засіданні ради.

Сесійне засідання, на якому планується розглядати бюджет, призначається не пізніше трьох тижнів після прийняття закону України про державний бюджет на наступний рік.

Всі пропозиції про зміни й доповнення до проекту бюджету подаються до планово-бюджетної комісії ради, яка їх узагальнює та приймає рішення про включення їх до проекту змін і доповнень до бюджету.

Всі зміни й доповнення, що не стосуються текстової частини бюджету, повинні бути збалансовані, тобто у випадку збільшення видатків по одній статті потрібно вказувати, по якій статті видатки зменшуються.

Пропозиції до доходної частини бюджету можуть прийматися лише в частині неподаткових надходжень чи зміні ставок по податках, які можуть регулюватися міською радою відповідно до законодавства.

Якщо бюджетом передбачається цілісна закінчена програма, повинні бути чітко визначені мета, критерії оцінки досягнення поставленої мети та якості виконання програми. Видатки на виконання цілісної програми не можуть бути зменшені. Програма може бути проголосована повністю чи знята з розгляду.

Якщо програму можна розбити на кілька частин, повинні бути вказані ознаки поділу на ці частини, наприклад, критерії відбору користувачів з програми чи розбиття по роках.

На пленарному засіданні доповідає по проекту бюджету міський голова або, за його дорученням, перший заступник чи начальник фінансового органу. Зі співповіддю виступає голова бюджетної комісії ради.

Забороняються виступи на пленарному засіданні головних розпорядників коштів, навіть тоді коли вони є депутатами міської ради.

Голосування по бюджету проводиться по кожній статті окремо в порядку їх подання в проект. Починаючи з п'ятої статті, інші статті можуть розглядатися й голосуватись по декілька статей разом.

Окремо голосуються поправки до статей бюджету. Забороняється голосування по поправках, які не були розглянуті бюджетною комісією. Якщо виникає потреба розглянути поправку, що не могла бути розглянута бюджетною комісією, в засіданні сесії оголошується перерва, під час якої бюджетна комісія розглядає поправку й приймає щодо неї рішення.

Після затвердження всіх статей і поправок бюджет голосується в цілому.

Стаття 12. Зміст і форма бюджету

Бюджет подається в текстовій та цифровій частинах.

Першою статтею рішення про бюджет затверджується обсяг доходів бюджету по загальному та спеціальному фондах. Другою статтею бюджету затверджується обсяг видатків окремо по загальному та спеціальному фондах. Третьою статтею затверджується баланс бюджету (різниця між видатками та доходами). Четвертою статтею затверджується додаток з розподілом коштів бюджету по функціональній класифікації. Іншими статтями рішення про бюджет визначаються процедурні питання виконання бюджету, взаємовідносини з іншими суб'єктами бюджетних правовідносин.

Якщо бюджетом передбачається дефіцит, окремою статтею рішення про бюджет визначаються джерела покриття дефіциту та інвестиційні проекти, які пропонується фінансувати за рахунок залучення зовнішніх фінансових ресурсів. Якщо бюджетом передбачено профіцит, то окремою статтею бюджету визначаються напрямки його використання.

Якщо іншого не передбачено нормативними документами, бюджет затверджується за статтями в межах кодів розділів та підрозділів по функціональній класифікації. При цьому за цими ж кодами функціональної класифікації затверджуються видатки по кодах економічної класифікації разом 1121, 1122 (заробітна плата з нарахуваннями на заробітну плату) та 2000 (капітальні видатки).

Окремим додатком відповідно до програм затверджується перелік головних розпорядників коштів та бюджетні призначення для них.

Стаття 13. Захищені статті

В рішенні про бюджет можуть бути передбачені захищені статті видатків за економічною класифікацією. В цьому випадку в бюджеті затверджуються призначення по кожній захищеній статті в рамках одного головного розпорядника коштів.

Стаття 14. Багаторічний план капіталовкладень

Одночасно з бюджетом розглядається і затверджується багаторічний план капіталовкладень.

Багаторічний план капіталовкладень є основою для проекту щорічного бюджету розвитку.

План капіталовкладень формується на термін чотирьох років відповідно до плану економічного розвитку міста. Якщо планом капіталовкладень щодо деяких проектів планується залучення позик, план повинен передбачати інформацію по фінансуванню цього проекту на весь період його здійснення та повернення основних сум заборгованості.

План капіталовкладень повинен містити такі дані:

- конкретні проекти капіталовкладень з обсягами коштів, які вкладалися в них в попередні роки;
- обсяги коштів, які пропонуються вкладати в проекти через чотири роки;
- уточнення обсягів коштів по змінах по фінансуванню проектів, які в попередні роки вже були включені в план капіталовкладень;
- пропозиції щодо доходів, що спрямовуються на бюджет розвитку;
- пропозиції щодо залучення зовнішніх джерел фінансування проектів;
- розрахунки додаткового поточного утримання об'єктів, які вводяться в експлуатацію;
- прогнозовані рівні інфляції.

Якщо проектом бюджету на наступний рік чи уточненнями обсягів на наступні роки передбачаються обсяги капіталовкладень нижчі від 95% від тих, що були затверджені раніше, подаються пояснення щодо таких змін.

Всі проекти в багаторічному плані капіталовкладень повинні розраховуватися з урахуванням прогнозу інфляції.

Стаття 15. Внесення змін до бюджету

Внесення змін до бюджету здійснюється в порядку та за формою, за якою затверджено бюджет.

За погодженням з комісією з питань бюджету можна вносити зміни у призначеннях між різними підрозділами в межах одного головного розпорядника коштів. При цьому загальний обсяг видатків по загальному фонду, спеціальному фонду та по окремих захищених статтях в межах одного розпорядника коштів повинен залишатися незмінним.

Якщо виникає необхідність змінити призначення по кодах економічної класифікації між різними головними розпорядниками, між захищеними статтями, між бюджетом розвитку та бюджетом поточних видатків, такі зміни затверджуються сесією міської ради.

Стаття 16. Оприлюднення бюджету

Бюджет повинен бути оприлюднений в десятиденний термін після його прийняття на сесії. Оприлюднення здійснюється шляхом публікації в офіційних засобах масової інформації міської ради інформації, що містить основні показники бюджету у формі, визначеній міськвиконкомом. При цьому обов'язково подається текстова частина бюджету та показники доходів у межах головних груп і видатків у межах головних кодів функціональної класифікації.

Повний набір матеріалів по бюджету, що затверджується сесією міської ради, повинен бути доступний для громадськості й може бути представлений для ознайомлення на вимогу фізичних та юридичних осіб. При цьому за їхній рахунок можуть бути зроблені копії бюджету.

Стаття 17. Бюджетний розпис

В місячний термін після затвердження бюджету міським фінансовим управлінням складається помісячний розпис видатків та доходів у розрізі головних розпорядників коштів за всіма кодами економічної класифікації (бюджетний розпис) за формою, визначеною нормативними актами уряду.

Бюджетний розпис повинен бути збалансованим по всіх місяцях, з урахуванням коштів, які виникли на початок року.

Якщо іншого не передбачено законом та інструкціями міністерства фінансів, нормативні кошти, які повинні бути заплановані на початок року, плануються в обсязі половини місячного фонду заробітної плати з нарахуваннями.

При цьому до доходної частини бюджету зараховується різниця між фактичними коштами на початок року та нормативними залишками на кінець року.

Бюджетний розпис затверджується начальником фінансового органу. Протягом тижня після затвердження бюджетного розпису відповідні його показники доводяться до відома головних розпорядників. Контрольний екземпляр бюджетного розпису передається до секретаріату ради.

Протягом тижня після отримання бюджетного розпису головні розпорядники коштів доводять до розпорядників коштів нижчого рівня збалансовані помісячно кошториси доходів та видатків.

Зміни до бюджетного розпису вносяться керівником фінансового органу після консультацій з головним розпорядником. При цьому дозволяється вносити зміни в дохідній частині бюджету з тим, щоб загальний обсяг доходів, запланований на дев'ять місяців, був збережений.

Стаття 18. Планування закупівель

В місячний термін після затвердження бюджетного розпису міськвиконком готує і подає на затвердження міському тендерному комітету річний план проведення закупівель та помісячний графік заходів по здійсненню цього плану.

Планом проведення закупівель визначається:

- окремі закупівлі відповідно до кодів економічної класифікації;
- орган, відповідальний за підготовку тендерної документації;
- терміни проведення закупівель;
- окремі лоти в рамках закупівель, якщо це можливо визначити на етапі планування закупівлі;
- закупівлі, які здійснюються для кількох головних розпорядників коштів;
- закупівлі, які здійснюються для інших органів самоврядування чи які делегуються на розгляд тендерних комітетів інших органів влади;
- процедура проведення закупівлі;
- термін дії договору;
- терміни оплати закупівель.

План проведення закупівель може передбачати інші умови.

Стаття 19. Громадські слухання

Громадські слухання по бюджету проводяться не рідше одного разу в рік на етапі підготовки проекту бюджету не пізніш як за тиждень до винесення проекту на розгляд ради. За рішенням виконавчого комітету чи бюджетної комісії можуть також проводитися громадські слухання з окремих питань, що стосуються бюджету. Процедури провадження громадських слухань визначаються окремим рішенням ради.

Стаття 20. Виконання бюджету

В процесі виконання бюджету фінансовим органом видаються асигнування у формі кошторису, в яких визначається:

- призначення відповідно до бюджетного розпису;
- обсяг асигнування;
- час дії асигнування;
- мета здійснення видатків.

Асигнування не можуть перевищувати розміру бюджетних призначень на відповідний термін.

Щодо видатків, що носять постійний характер, асигнування надаються не рідше одного разу на місяць не пізніше п'яти днів до початку дії асигнування.

Щодо видатків, що носять разовий характер, асигнування виділяються в п'ятиденний термін після підписання головним розпорядником коштів до-

говору на поставку товарів, надання послуг чи проведення робіт незалежно від термінів оплат по цих закупівлях.

Головний розпорядник коштів виділяє асигнування розпорядникам коштів нижчого рівня за встановленою формою в межах асигнувань, виділених для нього.

Виділення асигнування передбачає здійснення акумуляції відповідної суми коштів для здійснення оплат у термін, визначений асигнуванням.

Взяття головним розпорядником чи розпорядником коштів бюджетних зобов'язань, не передбачених асигнуваннями, не допускається.

Стаття 21. Контроль за виконанням бюджету

Контроль здійснення окремих поточних операцій здійснюється уповноваженими особами за рішенням депутатської комісії з питань бюджету. При цьому перевірка здійснюється без вилучення документів. Фінансовий орган та головні розпорядники коштів зобов'язані надавати допомогу особам, що здійснюють контроль, в обсязі що не перевищує однієї години на день. Якщо є потреба в більш глибокій перевірці, рішенням сесії міської ради створюється спеціальна комісія. Повноваження комісії визначаються рішенням про її створення.

Стаття 22. Звіт про виконання бюджету

Терміни подачі звіту визначаються законодавством.

Звіт про виконання бюджету за четвертий квартал не подається.

За результатами розгляду звіту приймається рішення про його затвердження чи незатвердження.

У випадку, якщо звіт не затверджений міською радою з причин неефективного використання коштів, міськвиконком у двотижневий термін розробляє і направляє для ознайомлення в міську раду заходи по запобіганню неефективного використання коштів. У випадку, якщо звіт не затверджений міською радою з причин нецільового використання коштів, міська рада окремим рішенням може звернутись до відповідних контрольних органів виконавчої влади для проведення фахової перевірки.

Прикінцеві та перехідні положення

1. Даний бюджетний регламент розглядається як окрема частина регламенту ради і застосовується в порядку, який йому не суперечить.

2. Відповідні зміни до регламенту ради вносяться на наступній сесії після прийняття бюджетного регламенту.

3. Положення даного бюджетного регламенту застосовуються при плануванні рішення про міський бюджет на 2004 рік.

Приклади кращих практик ведення закупівель (застосування рекомендацій, запропонованих у підручнику)

Створення єдиних тендерних комітетів – у більшості міст, рекомендація Мінекономіки.

Планування закупівель на постійній основі, виходячи з бюджетного розпису: Одеса, Миколаїв, Кам'янець-Подільський, Херсон, Чернівці.

Включення депутатів до єдиного тендерного комітету: Бердянськ, Кам'янець-Подільський, Херсон, Чернівці.

Поділ закупівель відповідно до обсягу між єдиним тендерним комітетом і галузевими тендерними комітетами: Харків.

Кооперація між міським та обласним тендерним комітетами: Миколаїв.

Організація контролю й перевірки достовірності заявок, що подаються розпорядниками коштів: Бердянськ.

Закупівлі на товарній біржі: Луганська область.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

*Ксенія Ляпіна, народний депутат України
Дмитро Ляпін, Інститут конкурентного суспільства,
докторант Національної академії державного управління
при Президентіві України*

ВСТУП

У липні 2003 року Верховна Рада України 421 голосом «за» затвердила Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Після врахування Верховною Радою України зауважень Президента України у вересні 2003 року Закон було офіційно оприлюднено, а з січня 2004 року він набув чинності, що фактично й стало започаткуванням нового етапу адміністративної реформи, тобто побудови сучасної та ефективної системи державного управління на всіх рівнях.

Необхідність адміністративної реформи (як в Україні, так і в більшості розвинених країн світу) і поява різних механізмів та інструментів державної політики, що забезпечують адміністративну реформу, викликане тим фактом, що у всьому світі спостерігаються ознаки кризи у державному управлінні.

За останні десятиріччя державна влада у багатьох країнах, спираючись на необхідність вирішення державних проблем «за будь-яку ціну» (тобто не враховуючи економічних обмежень наявних ресурсів), призвела до перерозподілу національного багатства в першу чергу на поточні потреби та споживання самою державною машиною.

Це призвело до поглиблення розриву між суспільством та органами державної влади. За цих обставин породжується підґрунтя для антидержавних тенденцій в суспільстві й посилюються терористичні ризики. Як результат посилюється ризик краху існуючої моделі демократичного державного устрою у багатьох країнах, що, в свою чергу, становить небезпеку для існуючої цивілізації людства. Задля ліквідації чи послаблення цих ризиків розвинені держави наприкінці 80-х років ХХ століття почали декларувати й проводити адміністративну реформу, основна мета якої скорочення розриву між суспільством і державною владою. Цей результат досягається шляхом розгляду державної влади як об'єкта фахового менеджменту, що ґрунтується на необхідності ефективного та об'єктивно обумовленого витрачання обмежених суспільних ресурсів на благо всього суспільства.

Україна також під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників була вимушена продекларувати про початок адміністративної реформи. Концепція Адміністративної реформи, затверджена Указом Президента у 1998 році, визнала, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

Метою адміністративної реформи є формування такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною, а витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави. Також мета адміністративної реформи знайшла своє відображення у принципах функціонування місцевого самоврядування (відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР — далі — Закон про місцеве самоврядування), а саме у принципах народовладдя; законності; гласності; підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб.

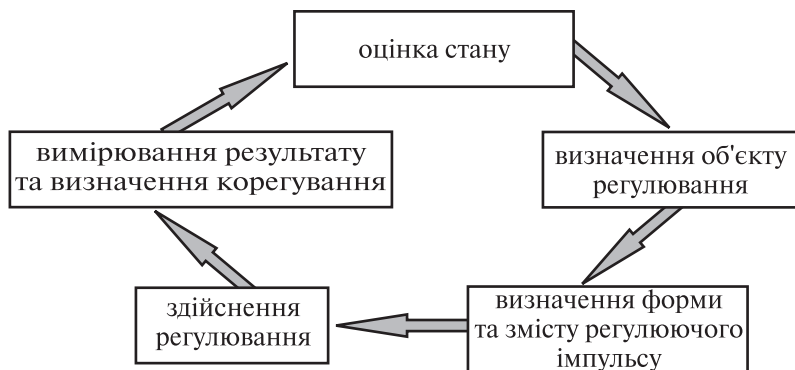
Одним із базових принципів адміністративної реформи є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, згідно з яким виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Ця ідеологія передбачає, що держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, що їх у даний період розвитку суспільства держава в змозі гарантувати і які громадяни не можуть знайти на ринку послуг. Також концепція адміністративної реформи визнала, що за цією ідеологією держава постійно має прагнути здійснювати «дерегулювання», тобто періодично переглядати нормативно-правові акти й відмінити ті з них, які не досягають цілей регулювання або виявились неефективними.

Отже, питання створення інструментів та механізмів державного управління, які мають забезпечити реалізацію адміністративної реформи, є актуальні.

ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕДУР РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року, №1160-IV (далі - Закон про регуляторну політику) за своєю логікою є процедурним законом. В узагальненому вигляді структурна схема процедури регуляторної діяльності будь-якого органу державної влади та місцевого самоврядування включає наступні кроки: планування регуляторної діяльності, підготовка проекту регуляторного акта, відстеження результативності регуляторного акта та перегляд регуляторного акта (мал.1). Ця схема процедури регуляторної діяльності відповідає класичному циклу регулювання:

«оцінка стану; визначення об'єкту регулювання; визначення форми та змісту регулюючого імпульсу; здійснення регулювання; вимірювання результату та визначення корегування», а саме:



Реалізація в системі державного управління основних принципів теорії регулювання мають на меті забезпечити об'єктивність та ефективність витрачання обмежених суспільних ресурсів, посилюючи тим самим інституційну спроможність державної влади та її суспільну легітимність.

Процедури, закріплені у Законі про регуляторну політику, саме й розроблено з метою підвищити ефективність і легітимність рішень органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме тому регуляторна політика активно запроваджується у розвинених країнах світу, у тому числі в країнах OECD і багатьох інших. Можна стверджувати, що Закон про регуляторну політику слід розглядати як один із процедурних інструментів адміністративної реформи.

Основними принципами державної регуляторної політики в Україні є:

- *доцільність* - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення визначеної проблеми;
- *адекватність* - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні визначеної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- *ефективність* - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат;
- *збалансованість* - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- *передбачуваність* - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів;

- *прозорість та врахування громадської думки* - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності.

Перш ніж розглядати особливості здійснення регуляторної політики органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, необхідно уточнити, що ж саме є регуляторним актом.

За Законом про регуляторну політику регуляторним актом є нормативно-правові акти (або інші офіційні письмові документи), прийняті уповноваженим регуляторним органом, які (або окремі положення яких) спрямовано на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання.

На національному рівні за законом регуляторними органами є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Регуляторними органами за законом про регуляторну політику на регіональному рівні виступають: місцевий орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Характерними ознаками регуляторного акта можна вважати наступні:

- регуляторні акти мають владно-організаційний характер;
- приймаються уповноваженими на це органами державної влади або місцевого самоврядування;

- встановлюють загальні правила безособистого характеру (діє щодо невизначеного кола осіб) та розраховані на багаторазове використання для всіх передбачених ними випадків;

- їм притаманна стабільність;
- їхня юридична сила зберігається незалежно від виконання приписів акта в часі.

Тобто з юридичної точки зору регуляторні акти розуміються як письмові документи, що містять норми права, і їх треба відрізняти від індивідуальних (правозастосовних) нормативно-правових актів.

Наприклад: дозвіл окремому суб'єкту господарювання на розміщення малої архітектурної форми (МАФ) не є регуляторним актом, оскільки діє щодо окремого й чітко визначеного суб'єкта господарювання, тобто містить ін-

дивідуальні приписи. Але, наприклад, «Порядок розміщення малих архітектурних форм», затверджений відповідним органом місцевого самоврядування, є регуляторним актом, оскільки встановлює загальні правила безособистого характеру, розрахований на багаторазове використання, та діє незалежно від того, розміщено конкретний МАФ чи ні.

Також доцільно уточнити, що ж саме вважається господарськими відносинами.

Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року №436-IV визначає сферу господарських відносин наступним чином: господарські відносини виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між суб'єктами господарювання й іншими учасниками відносин у сфері господарювання. В свою чергу під господарською діяльністю у Кодексі розуміється така діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, що спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, які мають цінову визначеність. Кодекс розрізняє такі види господарської діяльності: «підприємництво» — це господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку; й «некомерційна господарська діяльність» — це господарська діяльність, що здійснюється без мети одержання прибутку. Таким чином, сфера дії Закону про регуляторну політику як складової національного правового поля включає в себе підприємництво, непідприємницьку діяльність й адміністративні відносини.

Наприклад: регламент сільських, селищних або міських рад не є регуляторним актом. Програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми соціально-економічного розвитку є регуляторними актами.

Процедура регуляторної політики, що здійснюється органами місцевого самоврядування, складається з наступних обов'язкових кроків (мал.1):

- 1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів (визначається статтями 7 та 32 закону про регуляторну політику) й оприлюднення плану регуляторної діяльності (до 25 грудня поточного року на наступний рік);
- 2) розробка проекту регуляторного акта й підготовка аналізу регуляторного впливу (визначається статтями 8 і 33 закону про регуляторну політику);
- 3) оприлюднення проектів регуляторних актів та аналізів регуляторного впливу з метою одержання зауважень і пропозицій (визначається статтями 12, 13 та 35 закону про регуляторну політику);
- 4) розгляд і прийняття проектів регуляторних актів (визначається статтями 34 та 36 закону про регуляторну політику й регламентами відповідних органів місцевого самоврядування);
- 5) відстеження результативності й перегляд регуляторних актів (визначається статтями 10, 11 та 37 закону про регуляторну політику);

б) інформування громадськості про здійснення регуляторної політики (визначається статтями 14 та 38 закону про регуляторну політику).

При цьому слід зауважити, що структура закону про регуляторну політику складається із загального розділу щодо її основних принципів та норм (розділ I закону) та розділу VI, який конкретизує особливості здійснення регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування (*додаток 2*).

КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування правомочні розглядати й вирішувати всі питання, віднесені Конституцією України, законом про місцеве самоврядування та іншими законами до їх відання. Оскільки законність функціонування державної влади і органів місцевого самоврядування є одним з наріжних принципів розбудови України як сучасної цивілізованої та демократичної держави, то розгляд будь-яких питань і прийняття відповідних актів органами місцевого самоврядування має відповідати принципам і нормам закону про регуляторну політику.

При цьому слід звернути увагу на те, що далеко не кожне питання, що розглядається органом місцевого самоврядування, є регуляторним актом, багато процедурних питань розробки, розгляду та прийняття нормативних актів регулюються іншими актами законодавства. Наприклад, складання, розгляд, затвердження, виконання і розгляд звітів про виконання відповідних місцевих бюджетів регламентується Бюджетним Кодексом України від 21 червня 2001 року №2542-III, а регулювання земельних відносин має відбуватися у відповідності до норм Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 року №2768-III. У зв'язку з цим слід пояснити, що органам державної влади і органам місцевого самоврядування під час виконання законодавчо-визначених процедур, наприклад у рамках бюджетного процесу, також доцільно і необхідно дотримуватись принципів та виконувати норми регуляторної політики у частині, що не суперечить вимогам спеціального законодавства.

Це дозволить мінімізувати ризики судових справ, бо за нормами закону про регуляторну політику (який можна віднести до сфери загального чи базового законодавства) відсутність аналізу регуляторного впливу чи неоприлюднення проекту регуляторного акта призводить до неможливості схвалення (прийняття) такого регуляторного акта.

При цьому можна стверджувати, що основне протиріччя між різними актами законодавства виникає у частині терміну, на який оприлюднюється проект регуляторного акта (за законом про регуляторну політику цей термін складає не менше 1 та не більше 3 місяців) та процедурними строками розгляду проектів нормативних актів за спеціальним законодавством. В інших частинах суттєвих протиріч у законодавстві нема, і проект нормативного акта за умов його відповідності ознакам регуляторного акту може бути оприлюднений за процедурами регуляторної політики. Це дозволяє забезпечити високу легітимність такого нормативного акта і, відповідно, розраховувати на його виконання усіма суб'єктами.

Тому можна рекомендувати у ситуаціях, коли процедура розгляду та прийняття регуляторного акта визначається, крім закону про регуляторну політику, ще й іншим спеціальним законодавством, дотримуючись процедур спеціального законодавства (в першу чергу щодо строків, визначених спеціальним законодавством процедур), здійснювати процедури регуляторної політики, особливо увагу звертаючи на якісну й фахову підготовку аналізу регуляторного впливу та оприлюднення проектів регуляторного акта і АРВ.

Щодо повноважень і компетенцій органів місцевого самоврядування у сфері регуляторної політики: в додатку 1 наведено фрагмент закону про місцеве самоврядування, який містить норми щодо визначення повноважень сільських, селищних, міських рад, повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та повноважень районних і обласних рад. Також у додатку визначено, мають ці повноваження ознаки регуляторного акта (повністю або у своїй частині) чи ні.

Слід пояснити, що такі визначення не є однозначно врегульованими у національному законодавстві, особливо враховуючи певну специфіку нормотворчої техніки закону про місцеве самоврядування, й тому додаток 1 в першу чергу відображає погляд і впевненість авторів статті щодо того, чи є конкретні повноваження органів місцевого самоврядування (повністю або частково) предметом регуляторної політики.

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради (далі — відповідні ради) відповідно до норм закону можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покладати ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (далі - постійна комісія).

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад для реалізації регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради.

Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

Планування діяльності відповідних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки й затвердження планів роботи цих рад у порядку, встановленому регламентами цих рад, з урахуванням наступних вимог закону про регуляторну політику: а) затверджені плани діяльності відповідних рад з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження мають оприлюднюватись у спосіб, передбачений статтею 13 закону про регуляторну політику; б) якщо відповідна рада готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесено до затвердженого нею плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, то ця рада повинна внести належні зміни до такого плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки проекту регуляторного акта або з дня внесення проекту на розгляд, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Способи оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності

1) Оприлюднення плану діяльності відповідної ради з підготовки проектів регуляторних актів

План діяльності відповідної ради з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування цього плану в друкованих засобах масової інформації цієї ради, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених відповідною радою, та/або шляхом розміщення плану й змін до нього на офіційній сторінці відповідної ради в мережі Інтернет.

2) Оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта, проекту регуляторного акта й відповідного аналізу регуляторного впливу

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта й відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються у спосіб опублікування в друкованих засобах масової інформації відповідної ради, а у разі їх відсутності - в друкованих засобах масової інформації, визначених

розробником цього проекту (відповідною радою), та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

3) Оприлюднення звіту про відстеження результативності регуляторного акта

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації відповідної ради, яка затвердила цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених відповідною радою, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цієї ради в мережі Інтернет.

При визначенні відповідними радами друкованих засобів масової інформації, де публікуються документи, підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності:

- надається перевага офіційним друкованим засобам масової інформації;
- забезпечується відповідність між територією компетенції відповідної ради й територією розповсюдження цього друкованого засобу масової інформації.

Законодавець також визначив, що якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а відповідні ради, виконавчі органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, то документи, підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності, можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади. Цю норму треба розуміти таким чином, що відповідній раді дозволено використовувати радіопередачі або письмові повідомлення, що забезпечать інформування територіальної громади про розробку радою документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності.

Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

- оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;
- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, й відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями розробникові цього проекту та постійній комісії ради, яка визначена відповідальною за сферу, на регулювання суспільних правовідносин у якій і розроблено проект регуляторного акта.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності, повинні фінансуватися за рахунок відповідних рад — розробників цих документів або органів, які оприлюднюють ці документи.

Підготовка аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, які розроблено органами та посадовими особами місцевого самоврядування

У разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект. Але за мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія самостійно забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта, а порядок і строки підготовки таких експертних висновків мають встановлюватися регламентами відповідних рад. У цьому разі такий експертний висновок щодо регуляторного впливу повинен бути підготовлений відповідно до вимог статті 8 закону про регуляторну політику, а саме:

- визначити й проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;
- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, в тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат і вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

- визначити цілі державного регулювання;
- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;
- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
- описати механізми й заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян і держави;
- обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;
- оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;
- оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;
- визначити показники результативності регуляторного акта;
- визначити заходи, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

При цьому, однак, слід зауважити, що зміст різниці між аналізом регуляторного впливу та експертним висновком щодо регуляторного впливу не зрозумілий.

У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу або експертного висновку щодо регуляторного впливу, цей проект повертається його розробникові на доопрацювання.

У зв'язку з цим можна рекомендувати відповідним радам орієнтуватися на необхідність підготовки повнофункціонального аналізу регуляторного впливу; в іншому випадку судове оскарження прийнятого рішення та його високовірогідне скасування стає лише результатом наявності та кваліфікації зацікавлених груп. Особливо при цьому слід звернути увагу на той факт, що за умов реалізації адміністративно-територіальної реформи й укрупнення адміністративно-територіальних одиниць фахова розробка документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності, стає однією з конкурентних переваг.

Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радами проектів регуляторних актів

Слід відмітити, що закон визначає для органів центральної виконавчої влади як певної контрольної інстанції спеціально-уповноважений орган щодо здійснення державної регуляторної політики (його повноваження визначено у розділі V закону про регуляторну політику). Спеціально-уповноважений орган серед інших має й повноваження проведення аналізу регуляторного впливу актів, що подаються до нього на погодження, й проведення експертиз документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної політики відповідними органами державної влади. Але щодо органів місцевого самоврядування спеціально-уповноважений орган з питань регуляторної політики таких повноважень справедливо не має. Тому законодавець фактично поклав повноваження такого спеціально-уповноваженого органу на відповідну постійну комісію відповідної ради. При цьому ситуація щодо здійснення регуляторної політики місцевим самоврядуванням зводиться до наступного – проекти регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу готуються розробниками цього акта (а це, як правило, – виконавчий орган відповідної ради), а відповідна постійна комісія готує експертний висновок щодо проекту (фактично при цьому повторюючи аналіз регуляторного впливу). Це дозволяє депутатам відповідної ради при розгляді й схваленні проекту регуляторного акта (або під час його перегляду) отримати розрахунки не тільки від зацікавленого виконавчого органу виконавчої влади, а й від комісії самої ради. Це дозволяє підвищити об'єктивність розгляду проекту і, відповідно, за умов свого свідомого та фахового виконання – забезпечити дотримання принципів статті 4 закону.

Детально ці положення закону виглядають наступним чином.

Кожен проект регуляторного акта, внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад, має подаватися до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 закону про регуляторну політику.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, або експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія має підготувати свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 закону про регуляторну політику.

Постійна комісія відповідної ради з питань реалізації державної регуляторної політики (відповідальна постійна комісія) передає свої висновки для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження проекту регуляторного акта у відповідній раді (зрозуміло що за винятком тих випадків, коли ці функції виконує одна й та сама комісія).

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає депутатам відповідної ради висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

При цьому слід зауважити, що відповідно до вимог закону регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу або експертний висновок щодо регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

У зв'язку з тим, що ці норми визначають особливості здійснення регуляторної політики і не заперечують загальних вимог щодо регуляторної політики, можна рекомендувати слідувати нормам статті 9 закону й оприлюднювати як проект регуляторного акта, так і аналіз регуляторного впливу або експертний висновок щодо регуляторного впливу.

Особливості відстеження результативності й перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а в разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям — районними, обласними державними адміністраціями.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніш наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження цього регуляторного акта.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає головна постійна комісія відповідної ради. Хоча законодавець й надав повноваження щодо прийняття рішення про перегляд

регуляторного акта також і розробникові проекту цього регуляторного акта, вбачається за доцільне на практиці ці повноваження мінімізувати.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської рад, визначеними відповідальними за виконання цих заходів.

Заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики

Сільська, селищна, міська, районна у місті ради заслуховують щорічний звіт сільського, селищного, міського голів, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідних сільської, селищної, міської, районної у місті рад.

Районна, обласна ради заслуховують щорічний звіт голів районної, обласної рад про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради.

Відповідальна постійна комісія відповідної ради готує і попередньо розглядає питання щодо звітів посадових осіб про здійснення державної регуляторної політики у частині, що віднесена законом до компетенції постійних комісій рад.

Щорічні звіти посадових осіб оприлюднюються шляхом їх опублікування в друкованих засобах масової інформації рад, які заслуховують відповідні звіти, а у разі їх відсутності - в інших місцевих друкованих засобах масової інформації.

ОРГАНІЗАЦІЯ СПІВПРАЦІ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РАМКАХ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

У законі одним з основних принципів державної регуляторної політики визначено прозорість та врахування громадської думки. Це означає — «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності».

Саме на реалізацію цього принципу спрямовано норми закону, які передбачають по суті нову якість діалогу між органами влади й громадськістю.

Треба зазначити, що такий діалог в Україні поступово розвивався протягом останніх років: у загальноприйнятій практиці увійшло проведення громадських слухань та круглих столів, участь у яких беруть представники органів влади, громадськості й підприємницької спільноти. Такі заходи набули поширення як на рівні місцевої влади, так і на рівні центральних органів виконавчої влади, і у Верховній Раді України.

Не заперечуючи при цьому необхідність усних форм діалогу, коли учасники висловлюють своє ставлення до проблеми, тим не менш виникла потреба ввести у практику більш фахові форми діалогу, форми письмових консультацій з представниками громадськості та суб'єктами господарювання. Особливістю закону є те, що він прямо передбачає обов'язковість таких письмових форм консультацій по кожному проекту регуляторного акту. Процедура таких письмових консультацій в Законі визначена дуже чітко, й особливо слід відзначити, що державна влада *зобов'язана* проводити такі консультації, а громадськість *має право* брати в них участь.

У законі безпосередньо перелічено права приватних осіб та їхніх об'єднань щодо участі у здійсненні регуляторної політики, а саме (стаття 6):

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їхнього перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу й виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності.

Таким чином слід визнати, що практично весь регуляторний процес має супроводжуватися консультаціями. І в першу чергу це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення (мал. 1).

Участь громадськості у плануванні діяльності з підготовки регуляторних актів

Треба зазначити, що громадяни, суб'єкти господарювання та їхні об'єднання можуть на етапі планування діяльності з підготовки регуляторних актів, відповідно до статті 6 закону, подавати відповідній раді пропозиції (заяви) про необхідність підготовки проектів регуляторних актів чи необхідність їхнього перегляду.

Участь громадськості у підготовці регуляторних актів

Фактично процедура консультації на цьому етапі складається з таких обов'язкових кроків:

- оприлюднення проекту регуляторного акта;
- отримання пропозицій від громадськості та суб'єктів господарювання й вивчення цих пропозицій;
- врахування пропозицій або аргументована відповідь авторам ініціатив про причини відхилення пропозицій.

Оприлюднення проекту регуляторного акта, як вже було розглянуто, відбувається за чітко визначеною процедурою, а саме:

1. Оприлюднення *повідомлення* про оприлюднення проекту регуляторного акта здійснюється у визначених регуляторним органом друкованих засобах масової інформації або на офіційній сторінці регуляторного органу у мережі Інтернет. Повідомлення містить чітку і структуровану інформацію, яка визначена Законом (ст. 9).

2. Оприлюднення проекту регуляторного акта й відповідного аналізу регуляторного впливу, підготовленого згідно вимог Закону (не пізніше 5 робочих днів з дня оприлюднення повідомлення). Це відбувається у тій спосіб, про який вказано у повідомленні. Надалі громадяни, суб'єкти господарювання та їхні об'єднання мають цілковите право протягом визначеного у повідомленні строку (від місяця до трьох місяців) надсилати на вказані у повідомленні адреси свої пропозиції й зауваження. Із норми статті 6 Закону слідує, що пропозиції й зауваження можуть стосуватись як тексту проекту регуляторного акта, так і аналізу регуляторного впливу. Цілком правочинна ситуація, коли громадськість шляхом проведення альтернативного аналізу регуляторного впливу може довести недоцільність державного регулювання й запропонувати інші шляхи вирішення проблеми, на яке спрямовано даний регуляторний акт, ніж запропоновано регуляторним органом.

Фактично на цій фазі діалогу стає особливо важливим, щоб громадські організації та об'єднання суб'єктів господарювання мали достатній фаховий рівень і були спроможні провести такий альтернативний аналіз регуляторного впливу. Саме можливість альтернативних розрахунків і пропозицій від громадськості та обов'язок органів влади враховувати пропозиції й заува-

ження від приватних осіб та їхніх об'єднань може суттєво підвищити якість роботи органів державної влади та якість державного управління.

Нарешті, відповідно до статті 9 закону, розробник акту або постійні комісії відповідних рад зобов'язуються розглянути всі зауваження і пропозиції й за результатами розгляду врахувати їх або мотивовано відхилити. Якщо поєднати це з правом приватних осіб одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подане у встановленому законом порядку, інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності, то фактично будь-яка особа може отримати від регуляторного органу вмотивовану відповідь, чому її пропозиція або зауваження відхилено.

Оскільки закон про регуляторну політику не встановлює спеціальний порядок звернення до регуляторних органів, то за аналогією можна рекомендувати використовувати норми та принципи Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про інформацію». При цьому подання пропозицій та зауважень доцільно здійснювати на основі норм Закону «Про звернення громадян», а для отримання інформації щодо здійснення регуляторної політики — на основі норм закону «Про інформацію».

Відстеження результативності регуляторного акта й перегляд регуляторного акта

На цьому етапі виникає кілька можливостей для приватних осіб та їхніх об'єднань щодо діалогу з органами місцевого самоврядування.

По-перше, приватні особи та їхні об'єднання можуть бути залучені відповідною радою до виконання заходів по відстеженню результативності, а також проводити самостійне відстеження результативності. За наслідками такої діяльності вони можуть, згідно зі статтею 6 закону, надавати регуляторним органам свої зауваження й пропозиції.

По-друге, на підставі звіту про відстеження результативності регуляторного акта приватні особи, їхні об'єднання мають право подавати пропозиції відповідній раді про перегляд таких регуляторних актів.

Треба окремо зазначити, що вимоги закону про регуляторну політику досить складні і на початкових етапах його впровадження викликають багато запитань. Недостатнім є рівень знань у фахівців місцевого самоврядування для виконання вимог закону, особливо щодо якісного аналізу регуляторного впливу та оцінки результативності. Тому громадські організації та об'єднання суб'єктів господарювання здатні допомогти впровадженню закону через активну участь та прискіпливу увагу до регуляторної діяльності на всіх її етапах. Але головне, чого може досягти місцеве самоврядування, застосовуючи інструмент регуляторної політики, — посилити легітимність місцевого самоврядування й самосвідомість громади, що стає особливо важливим у світі Конституційної реформи і нової формули виборів до органів місцевого самоврядування.

Запитання для самоперевірки:

1. Чи вважається регуляторним актом рішення місцевого органу влади про виконання постанови Кабінету міністрів України прямої дії?

2. Чи вважається регуляторним актом рішення місцевого органу влади, яке приймається у випадку стихійного лиха?

3. Чи вважається регуляторним актом розпорядження місцевого органу влади, яке приймається щодо розподілу лісосічного фонду, загальна кількість якого доведена області постановами Кабінету міністрів України, а також щодо розподілу інвестиційних коштів, які надійшли в регіон за рішенням Кабінету міністрів України?

4. Чи вважається регуляторним актом розпорядження місцевого органу влади, прийняття якого вимагається листами центральних органів виконавчої влади, не зареєстрованих відповідним міністерством України?

5. Чи вважається регуляторним актом розпорядження місцевого органу влади, яке приймається згідно з рекомендаціями енергозабезпечуючих компаній, Мінагропрому та інших центральних установ з питань регулювання паливно-енергетичного ринку? Чи вважається регуляторним актом розпорядження місцевого органу влади із затвердженням заходів щодо рекомендації для торгових підприємств реалізовувати певну питому вагу товарів вітчизняного виробництва? Роз'яснити про відношення до категорії регуляторних актів проектів нормативно-правових актів, у яких імперативні норми замасковані під надання рекомендацій.

6. Чи вважається регуляторним актом розпорядження місцевого органу влади, яке містить пункт по створенню комісій з перевірки питань підприємницької діяльності?

7. Про типову форму рішення представництва Держпідприємництва України в областях, АР Крим, містах Києві та Севастополі щодо погодження регуляторного акта згідно з постановою Кабінету міністрів України від 28.12.1992 № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

9. Які єдині вимоги до змісту й структури регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу?

10. Чи обов'язково складання таблиць вигод і витрат для визначення ефективності дії впровадженого регуляторного акта?

11. Що таке «проведення оцінки ризику впливу зовнішніх чинників на дію даного регуляторного акта» при підготовці аналізу регуляторного впливу?

12. Чи обов'язково в аналізі регуляторного впливу зазначати показники у кількісній або якісній формі і як це зробити?

13. Чи достатньо одного засобу масової інформації для оприлюднення регуляторного акта?

14. Куди обов'язково надсилати проекти регуляторних актів та аналізи регуляторного впливу для оприлюднення?

15. Наскільки повно райдержадміністрація має враховувати пропозиції й зауваження підприємців, які надійшли при оприлюдненні регуляторного акта?

16. На який відділ райдержадміністрації рекомендується покласти функції координатора по регуляторній діяльності?

17. Які особливості процедури планування регуляторної діяльності?

18. У випадку опублікування проекту регуляторного акта (не передбаченого планом) до внесення відповідних змін до плану, з якої дати розпочинається відлік строку, протягом якого від юридичних та фізичних осіб приймаються зауваження й пропозиції: з дати внесення відповідних змін до плану чи з дати фактичного опублікування проекту?

19. Які способи можна вважати «прийнятними альтернативними способами»?

20. Чи необхідно проводити відстеження результативності (повторне та періодичне) щодо тих регуляторних актів, які були розроблені й прийняті до набрання чинності Законом та методикою, чи ця норма набуває чинності лише з дати прийняття методики, тобто розповсюджується лише на нові регуляторні акти?

21. Чи має право регуляторний орган при відстеженні результативності регуляторного акта вдаватися до послуг будь-яких інститутів досліджень, громадських об'єднань тощо?

22. Приклад переліку заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта.

Список використаної літератури:

1) Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року, №1160-IV.

2) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР.

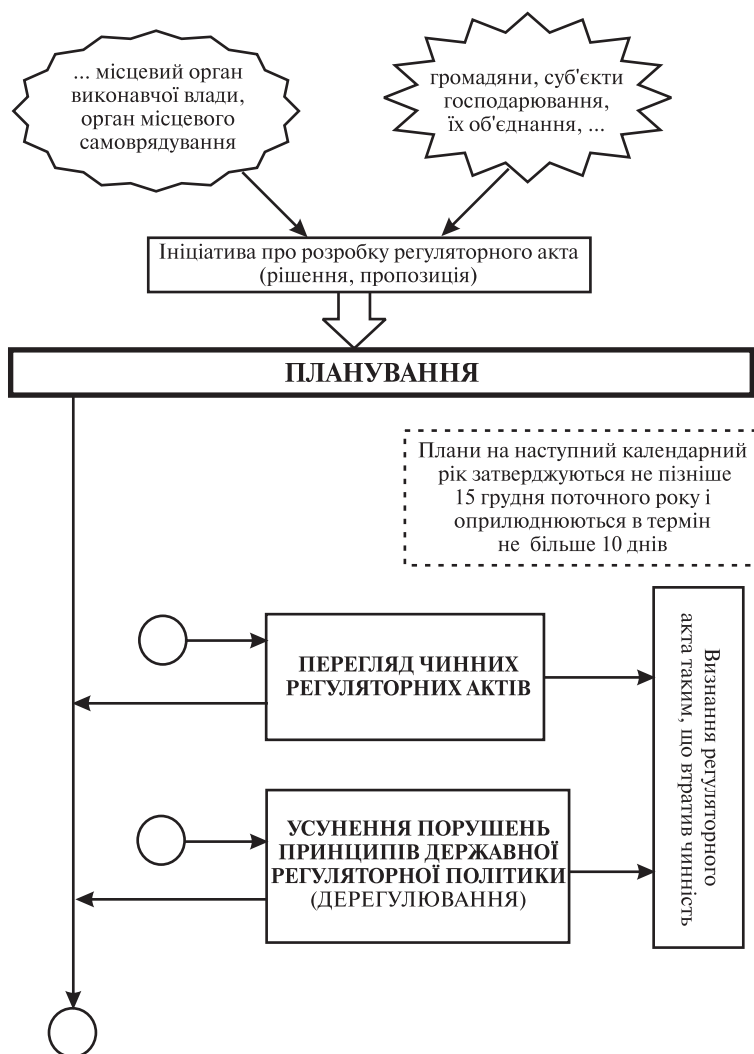
3) Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 10.09.2004 №6221 «Про регуляторну діяльність відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

4) Регуляторна політика: нові можливості. Методичний посібник. /К.Ляпіна, Д.Ляпін, Я.Демченков. – К., Інститут конкурентного суспільства, 2004.-170 с.

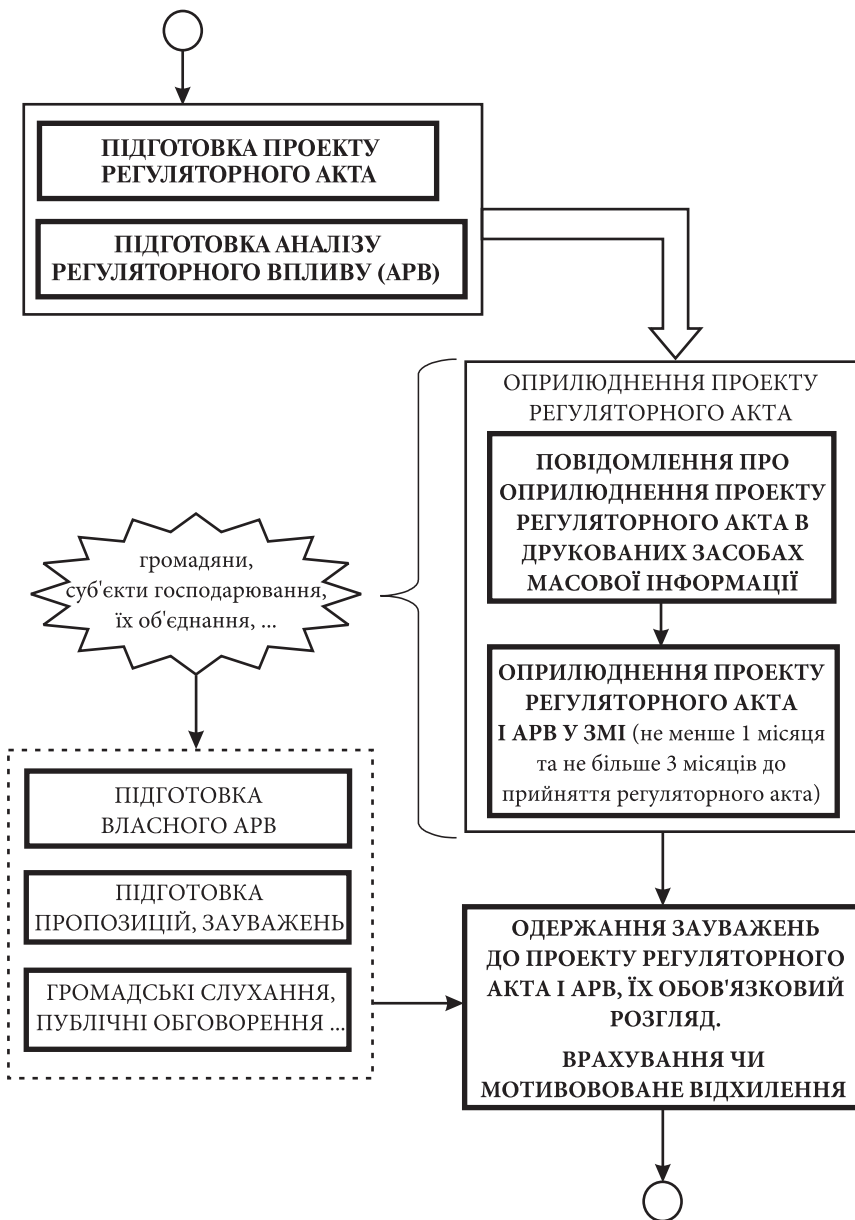
5) Регуляторна політика в Україні. Аналітичний документ для прийняття політичних рішень. Число 2. / Ю.Єхануров, О.Кужель, К.Ляпіна, Г.Білоус та інші. - К., Інститут конкурентного суспільства, 2002.-104с.

МАЛЮНОК 1 Структурна схема процедури регуляторної діяльності

1. ПЛАНУВАННЯ



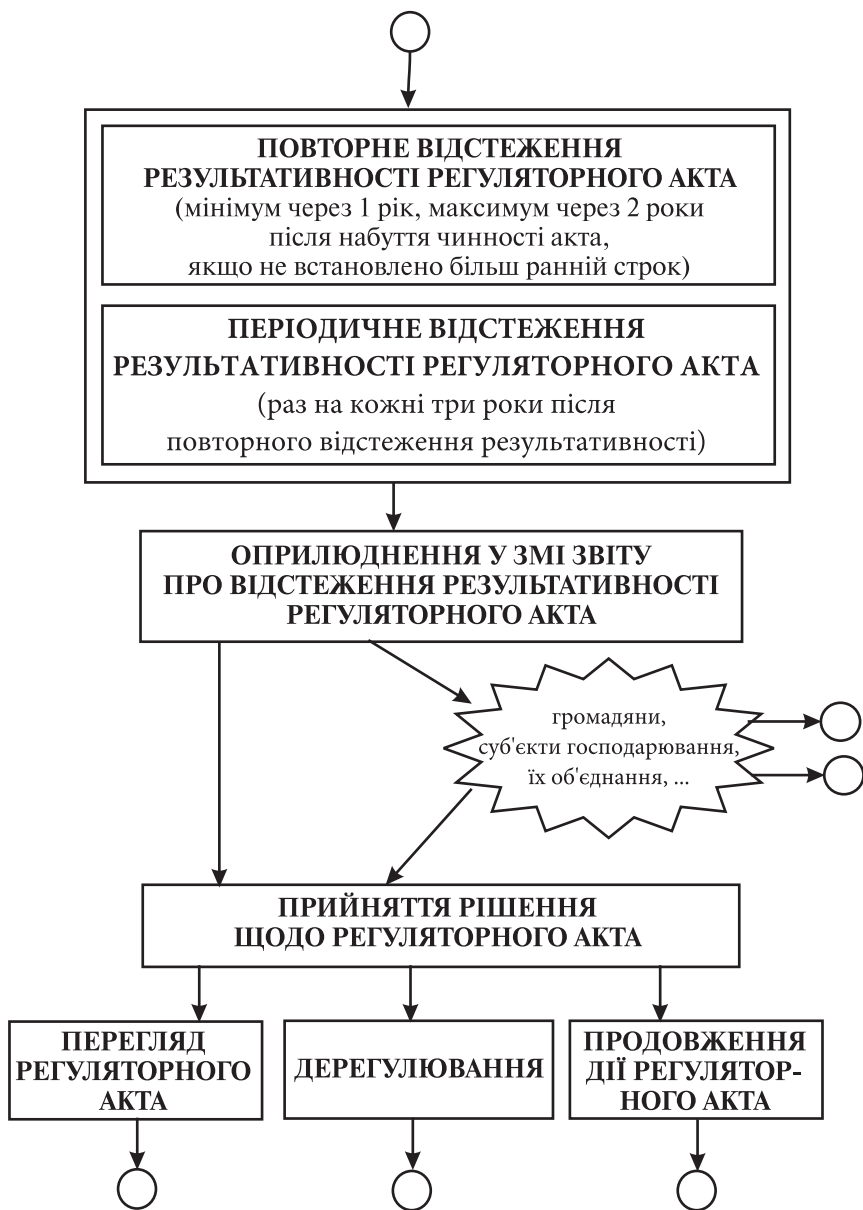
2. ПІДГОТОВКА ПРОЕКТУ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА (1)



2. ПІДГОТОВКА ПРОЕКТУ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА (2)



3. ВІДСТЕЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА



**НАЯВНІСТЬ ОЗНАК РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА В ОКРЕМИХ
ПОВНОВАЖЕННЯХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ,
ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОМ «ПРО МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»**

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуля- торного акту</i>
--	--

**ГЛАВА 1. ПОВНОВАЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ,
МІСЬКИХ РАД**

Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад

1) затвердження регламенту ради;	ні
2) утворення й ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;	ні
3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;	ні
4) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;	ні
5) затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання;	ні
6) утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;	ні
7) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;	ні
8) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їхніх керівників;	ні
9) заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;	ні
10) прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;	ні

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
11) заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;	ні
12) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;	ні
13) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;	ні
14) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;	ні
15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;	ні
16) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом;	ні
17) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;	ні
18) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;	ні
19) прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;	ні
20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;	так
21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;	ні
22) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;	так
23) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;	так
24) встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;	так
25) утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів;	так

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
---	---------------------------

26) прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;	так
27) прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;	так
28) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;	так
29) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;	ні
30) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними й державними господарствами, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму;	так
31) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;	так
32) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);	так

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
33) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;	ні
34) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;	так
35) затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;	так
36) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;	так
37) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;	так
38) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;	так
39) (Пункт 39 частини першої статті 26 виключено на підставі Закону №1577-IV від 04.03.2004 - дію Закону зупинено на 2005-й рік згідно із Законом №2285-IV від 23.12.2004);	
40) заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їхньої діяльності незадовільною; (дію цього пункту зупинено на 2005-й рік згідно із Законом №2285-IV від 23.12.2004);	ні
41) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами;	ні

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
---	---------------------------

42) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;	так
43) затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;	ні
44) встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;	так
45) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;	ні
45-1) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;	так
46) прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету міністрів України;	так
47) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом;	ні
48) затвердження статуту територіальної громади;	ні
49) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади;	так
50) вирішення відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган і яка використовується в офіційних оголошеннях;	ні
51) надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комуналь-	ні

ної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності:

52) створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби.

ГЛАВА 2. ПОВНОВАЖЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД

Стаття 27. Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

4) розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;

5) попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

- | | |
|---|-----|
| 6) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення; | так |
| 7) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території; | так |
| 8) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях. | ні |

б) делеговані повноваження:

- | | |
|---|-----|
| 1) розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів; | так |
| 2) статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. | ні |

Стаття 28. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- | | |
|---|-----|
| 1) складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів; | так |
| 2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та | так |

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності;

3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; ні

4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету; так

5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; так

6) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад. так

б) делеговані повноваження:

1) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; ні

2) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів; так

3) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території. так

Стаття 29. Повноваження щодо управління комунальною власністю

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
---	---------------------------

- | | |
|---|-----|
| 1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад; | так |
| 2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; | так |
| 3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; | ні |
| 4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна. | так |

б) делеговане повноваження:

погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.	ні
---	----

Стаття 30. Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- | | |
|--|-----|
| 1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню; | так |
| 2) облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до | так |

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

3) сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєстрація таких об'єднань; так

4) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону; так

5) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води; так

6) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин; так

7) організація благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян; так

8) організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі; так

9) встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; так

10) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження так

цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;

- | | |
|---|-----|
| 11) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони; | ні |
| 12) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку; | так |
| 13) надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами. | так |

б) делеговані повноваження:

- | | |
|--|-----|
| 1) здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку; | так |
| 2) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства; | так |
| 3) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; | так |
| 4) встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності; | так |
| 5) облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням; | ні |
| 6) надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату; | ні |

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

- | | |
|---|-----|
| 7) здійснення контролю за станом квартирної обліку та додержанням житлового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; | ні |
| 8) видача ордерів на заселення житлої площі в будинках державних та комунальних організацій; | ні |
| 9) облік нежилых приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади; | так |
| 10) облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності. | так |

Стаття 31. Повноваження у галузі будівництва

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- | | |
|---|-----|
| 1) організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; | так |
| 2) виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності; | так |
| 3) розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; | так |
| 4) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування; | так |
| 5) визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надан- | так |

ня землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

6) підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; так

7) встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність; так

8) координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; так

9) надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності. так

б) делеговані повноваження:

1) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у порядку, встановленому законодавством; ні

2) організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; ні

3) здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може завдати шкоди навколишньому природному середовищу; ні

4) здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів; ні

5) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; так

6) вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування. так

2. До відання виконавчих органів міських рад (за винятком міст районного значення), крім повноважень, зазначених у пун-

кті «б» частини першої цієї статті, належить також видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт.

Стаття 32. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- | | |
|---|-----|
| 1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; | так |
| 2) забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; | так |
| 3) створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням; | так |
| 4) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів; | так |
| 5) вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності; | так |
| 6) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; | так |

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
---	---------------------------

- | | |
|---|-----|
| 7) створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел; | так |
| 8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю; | так |
| 9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку. | так |

б) делеговані повноваження:

- | | |
|---|-----|
| 1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства; | так |
| 2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів; | так |
| 3) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; | ні |
| 4) організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку; | ні |
| 5) подання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні; | ні |
| 6) забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти; | ні |
| 7) організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; | так |
| 8) вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та | ні |

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем);

9) вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах; так

10) забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження й використання культурного надбання; ні

11) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я. так

Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; ні

2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; так

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
---	---------------------------

3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

так

4) справляння плати за землю.

так

б) делеговані повноваження:

1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

так

2) реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;

так

3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

ні

4) погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

так

5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

ні

6) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

ні

7) визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;

так

8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

так

9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;

так

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; ні

11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. ні

2. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи. ні

Стаття 34. Повноваження у сфері соціального захисту населення

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; так

2) вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва; ні

3) організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування; ні

4) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх гро- ні

мадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малоза-
безпечених громадян; подання допомоги на поховання громадян
в інших випадках, передбачених законодавством.

б) делеговані повноваження:

- | | |
|--|-----|
| 1) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами; | так |
| 2) забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян; | ні |
| 3) вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; | ні |
| 4) вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування; | ні |
| 5) подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха; | ні |
| 6) вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством; | ні |
| 7) організація проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до комунальної власності, а та- | так |

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

кож за договорами - на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до інших форм власності;

8) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

так

9) участь у веденні колективних переговорів та укладенні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; реєстрація колективних договорів і угод, здійснення контролю за їх виконанням;

так

10) встановлення відповідно до законодавства розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду;

ні

11) здійснення контролю за поданням відповідно до закону підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках;

ні

12) бронювання в порядку, встановленому законом, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності робочих місць, призначених для працевлаштування осіб, які відповідно до законодавства потребують соціального захисту і не спроможні конкурувати на ринку праці, визначення нормативів таких робочих місць; прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація професійної підготовки цих осіб; погодження проведення ліквідації таких робочих місць;

ні

13) державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій.

ні

2. До відання виконавчих органів сільських, селищних рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить також вирішення питань щодо надання праців-

ні

никам освіти, культури, охорони здоров'я, іншим категоріям громадян, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг.

Стаття 35. Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- | | |
|--|-----|
| 1) укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; | так |
| 2) сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; | так |
| 3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць. | так |

б) делеговані повноваження:

- | | |
|--|-----|
| 1) організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі; | так |
| 2) створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності; | так |
| 3) забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України. | ні |

Стаття 36. Повноваження в галузі оборонної роботи

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

- | | |
|---|----|
| 1) сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; | ні |
|---|----|

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

- | | |
|---|-----|
| 2) бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства; | ні |
| 3) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території; | ні |
| 4) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг; | ні |
| 5) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів; | так |
| 6) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; | так |
| 7) сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні; | ні |
| 8) здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення. | ні |

Стаття 37. Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі власні (самоврядні) повноваження:

- | | |
|--|----|
| 1) підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту; | ні |
| 2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом. | ні |

Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій про введення або скорочення посад працівників місцевої міліції виходячи з нормативів, затверджених Міністерством внутрішніх справ України, витрат на утримання та матеріально-технічне забезпечення діяльності місцевої міліції, навчання її працівників, створення для них необхідних житлово-побутових умов; (дію цього пункту Закону зупинено на 2005-й рік згідно із Законом №2285-IV від 23.12.2004). ні
- 2) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури; ні
- 3) внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їхніх повноважень; ні
- 4) звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; ні
- 5) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, вирішення питань про чисельність працівників такої служби, витрати на їх утримання, зокрема щодо матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; ні
- 6) створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб; ні
- 7) створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; ні
- 8) розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб; ні
- 9) організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб та аварійно-рятувальних служб громадських організацій; ні

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
---	---------------------------

10) централізоване тимчасове зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду.	ні
--	----

б) делеговані повноваження:

1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;	так
--	-----

2) вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;	ні
--	----

3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їхньому проведенні громадського порядку;	ні
---	----

3-1) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;	ні
---	----

4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їхньої діяльності;	ні
--	----

5) вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів громадянського стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад);	ні
---	----

6) здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів;	ні
--	----

7) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства. ні

2. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить:

1) утворення комісій у справах неповнолітніх та спостережної, спрямування їхньої діяльності; ні

2) сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи; ні

3) вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу органів внутрішніх справ; ні

4) зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території. ні

Стаття 39. Повноваження щодо відзначення державними нагородами України

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад розглядають клопотання підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і вносять у встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами України. ні

ГЛАВА 4. ПОВНОВАЖЕННЯ РАЙОННИХ І ОБЛАСНИХ РАД

Стаття 43. Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях

1. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

1) обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади; ні

2) утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їхнього складу, обрання голів комісій; ні

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

- | | |
|--|-----|
| 3) утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї; | ні |
| 4) затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності виконавчого апарату ради, витрат на утримання ради та її виконавчого апарату; | ні |
| 5) затвердження регламенту ради; | ні |
| 6) затвердження плану роботи ради, заслуховування звіту про його виконання; | так |
| 7) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; | ні |
| 8) заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає; | ні |
| 9) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них; | так |
| 10) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством; | ні |
| 11) визначення відповідно до закону кількісного складу ради; | ні |
| 12) прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їхніх спільних інтересів; | ні |
| 13) здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування; | ні |
| 14) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області; | ні |
| 15) прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них; | ні |
| 16) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їхнє виконання; | так |
| 17) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їхнє виконання; | так |
| 18) розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, міс- | так |

цевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

19) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; (Пункт 19 частини першої статті 43 із змінами, внесеними згідно із Законом №997-ХІV (997-14) від 16.07.99).

так

20) вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їхніх керівників;

ні

21) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

так

22) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

так

23) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

так

24) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

так

25) прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

так

26) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;

ні

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

- | | |
|---|----|
| 27) прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад; | ні |
| 28) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; | ні |
| 29) прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; | ні |
| 30) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їхніх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів; | ні |
| 31) внесення до Кабінету міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації; | ні |
| 32) надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності; (Частину першу статті 43 доповнено пунктом 32 згідно із Законом N163-XIV (163-14) від 06.10.98, із змінами, внесеними згідно із Законом N2182-III (2182-14) від 21.12.2000). | ні |
| 33) утворення за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі місцевої міліції; погодження призначення на посади і звільнення з посад керівника місцевої міліції та начальників структурних підрозділів цієї міліції й дільничних інспекторів міліції, внесення пропозицій щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності; (Частину першу статті 43 доповнено пунктом 33 згідно із Законом N1577-IV (1577-15) від 04.03.2004 – дію Закону зупинено на 2005-й рік згідно із Законом N2285-IV (2285-15) від 23.12.2004). | ні |

34) заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їхньої діяльності незадовільною; (Частину першу статті 43 доповнено пунктом 34 згідно із Законом N1577-IV (1577-15) від 04.03.2004 - дію Закону зупинено на 2005-й рік згідно із Законом N2285-IV (2285-15) від 3.12.2004).

ні

2. Районні й обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.

?

3. Крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються такі питання:

1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області;

так

2) прийняття у межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність; пункт 3 частини третьої статті 43 виключено на підставі Закону №703-IV від 03.04.2003 - набув чинності з 01.01.2004 року;

ні

4) прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом.

так

4. Виключно на пленарних засіданнях районних рад, крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються питання про внесення до обласної ради погоджених з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі пропозицій про введення або скорочення посад працівників місцевої міліції. (Статтю 43 доповнено частиною четвертою згідно із Законом N1577-IV (1577-15) від 04.03.2004 - дію Закону зупинено на 2005-й рік згідно із Законом №2285-IV від 23.12.2004).

ні

Стаття 44. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям

1. Районні, обласні ради делеguють відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їхнього національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради; так

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України; так

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; так

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України; так

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області; так

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища; (Пункт 6 частини першої статті 44 із змінами, внесеними згідно із Законом №969-IV (969-15) від 19.06.2003). так

7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи; так

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту; так

Норми закону про місцеве самоврядування	Ознаки регуляторного акту
---	---------------------------

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;	так
10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;	так
11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;	так
12) видача відповідно до законодавства забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій території та надання дозволу на проведення цих робіт;	так
13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;	так
14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;	так
15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; (Пункт 15 частини першої статті 44 в редакції Закону №969-IV від 19.06.2003).	ні
16) координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів;	так

<i>Норми закону про місцеве самоврядування</i>	<i>Ознаки регуляторного акту</i>
--	----------------------------------

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; ні

18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами. (Частина перша статті 44 із змінами, внесеними згідно із Законом №1160-IV від 11.09.2003 – набув чинності з15.01.2004 року). так

2. Крім повноважень, зазначених у частині першій цієї статті, обласні ради делеguють обласним державним адміністраціям такі повноваження:

1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області; так

2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища; так

3) підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом; так

4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування; так

5) визначення відповідно до законодавства режиму використання території рекреаційних зон; так

6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом. так

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»

Цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі - державна регуляторна політика) - напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України;

регуляторний акт - це:

- прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

- прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом;

регуляторний орган - Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти;

регуляторна діяльність - діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

відстеження результативності регуляторного акта - заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті;

перегляд регуляторного акта - заходи, спрямовані на приведення регуляторним органом прийнятого ним регуляторного акта у відповідність з принципами державної регуляторної політики;

показники результативності регуляторного акта - показники, на підставі яких при проведенні відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті;

аналіз регуляторного впливу - документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики;

звіт про відстеження результативності регуляторного акта - документ, який містить дані про результати відстеження результативності регуляторного акта та про методи, за допомогою яких було здійснено таке відстеження;

розробник проекту регуляторного акта - регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розроблювати або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проекту регуляторного акта.

Стаття 2. Законодавство України про державну регуляторну політику

Законодавство України про державну регуляторну політику складається із цього Закону, а також законів України та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері державної регуляторної політики.

Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

Стаття 3. Сфера дії Закону

Дія цього Закону поширюється на відносини у сфері здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності.

Дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям:

- постанов Верховної Ради України;
- актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функцій, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України «Про Національний банк України», і мають ознаки регуляторного акта;
- актів Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та Національної служби посередництва і примирення;
- стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, за винятком випадків, коли положення стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, прийнятих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених законом випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;
- санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузових, галузових нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузових та галузових нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади, фармакопейних статей, Державної Фармакопеї України, технологічних регламентів виготовлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначених документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;

- актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації;

- актів, що містять державну таємницю України;

- актів, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи;

- актів, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищестоящими по відношенню до органів, які приймають ці акти.

Дія цього Закону також не поширюється на порядок укладання, виконання, опублікування, реєстрації та денонсації міжнародних договорів України.

Стаття 4. Принципи державної регуляторної політики

Принципами державної регуляторної політики є:

- **доцільність** - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

- **адекватність** - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

- **ефективність** - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- **збалансованість** - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- **передбачуваність** - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

- **прозорість та врахування громадської думки** - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Стаття 5. Забезпечення здійснення державної регуляторної політики

Забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає:

- встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів;
- підготовку аналізу регуляторного впливу;
- планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- відстеження результативності регуляторних актів;
- перегляд регуляторних актів;
- систематизацію регуляторних актів;
- недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти;
- викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта;
- оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

Стаття 6. Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики

Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження ре-

зультативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Стаття 7. Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів

Регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом.

План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Стаття 8. Підготовка аналізу регуляторного впливу

Стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу.

Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій.

Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

• визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

• визначити цілі державного регулювання;

• визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

• аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

• описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

• обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

• обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

• обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

• оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

• оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

• обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

• визначити показники результативності регуляторного акта;

• визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Якщо проект регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, та норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також індивідуально-конкретні приписи, то аналіз регуляторного впливу готується лише щодо норм, які регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом міністрів України та Національним банком України, а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проектів ре-

гуляторних актів - Кабінетом міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів.

Аналіз регуляторного впливу підписується розробником проекту регуляторного акта, а в разі якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація - керівником цього органу, установи чи організації.

Стаття 9. Оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій

Кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій розробник цього проекту повідомляє у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

У випадках, встановлених цим Законом, може здійснюватися повторне оприлюднення проекту регуляторного акта.

Проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити:

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції;
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення, передбачений частиною п'ятою статті 13 цього Закону);
- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;
- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим

ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повиністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

Стаття 10. Відстеження результативності регуляторних актів

Стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності.

Відстеження результативності регуляторного акта включає:

- виконання заходів з відстеження результативності;
- підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності.

Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань.

Одержані при здійсненні повторного відстеження результативності значення показників результативності порівнюються із значеннями цих показників, що були одержані при здійсненні базового відстеження. Періодичні відстеження результативності здійснюються з метою перевірки сталого досягання регуляторним актом цілей, задекларованих при його прийнятті, після здійснення повторного відстеження результативності цього регуляторного акта.

Базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюється до дня набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень. Якщо для визначення значень показників результативності регуляторного акта використовуються виключно статистичні дані, базове відстеження результативності може бути здійснене після набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом або більшістю його положень, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, не встановлено більш ранній строк.

Періодичні відстеження результативності регуляторного акта здійснюються раз на кожні три роки починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта, у тому числі і в разі, коли дію регуляторного акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено після закінчення цього визначеного строку.

Якщо строк дії регуляторного акта, встановлений при його прийнятті, є меншим ніж один рік, періодичні відстеження його результативності не здійснюються, а повторне відстеження результативності здійснюється за три місяці до дня закінчення визначеного строку, якщо інше не встановлено рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, але не пізніше дня закінчення визначеного строку. У разі якщо продовжується дія регуляторного акта, який було прийнято на визначений строк, що є меншим ніж один рік, періодичні відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюються у строки, встановлені частиною сьомою цієї статті.

Рішення регуляторного органу про строк, після якого чи до якого починається повторне відстеження результативності регуляторного акта, визначається в самому регуляторному акті або в іншому акті цього регуляторного органу.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт, якщо інше не встановлено цим Законом.

Строк виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта не може бути більшим ніж сорок п'ять робочих днів.

Регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, якщо інше не встановлено цим Законом, готує звіт про відстеження результативності цього регуляторного акта та не пізніше як у десятиденний строк з дня підписання цього звіту оприлюднює його у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

У звіті про відстеження результативності регуляторного акта зазначаються:

- кількісні та якісні значення показників результативності, що є результатами відстеження результативності;
- дані та припущення, на основі яких здійснено відстеження результативності, а також способи їх одержання;
- використані методи одержання результатів відстеження результативності.

Методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Національним банком України, затверджується спільно Кабінетом міністрів України та Національним банком України, а методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих іншими регуляторними органами, - Кабінетом міністрів України. Методика відстеження результативності регуляторних актів є обов'язковою для застосування регуляторними органами.

Звіт про відстеження результативності підписується керівником регуляторного органу, що підготував цей звіт.

Витрати на виконання заходів з відстеження результативності фінансуються за рахунок регуляторного органу, який відповідно до цього Закону забезпечує виконання цих заходів.

Стаття 11. Перегляд регуляторних актів

Перегляд регуляторного акта здійснюється:

- на підставі аналізу звіту про відстеження результативності цього регуляторного акта;
- за ініціативою регуляторного органу, який прийняв відповідний регуляторний акт;
- в інших випадках, передбачених Конституцією та іншими законодавчими актами України.

У разі наявності підстав, визначених у частині першій цієї статті, регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, а у випадках, передбачених Конституцією України та цим Законом, - інший орган може приймати рішення про зупинення дії регуляторного акта, визнання його неконституційним, про скасування чи про необхідність залишення цього регуляторного акта без змін або про необхідність його перегляду.

Якщо відповідно до цього Закону рішення щодо регуляторного акта, визначені в частинах другій та третій цієї статті, приймаються іншим органом, цей орган подає відповідні пропозиції регуляторному органу, який прийняв відповідний регуляторний акт.

Стаття 12. Офіційне оприлюднення регуляторних актів

Регуляторні акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом міністрів України, офіційно оприлюднюються відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів.

Регуляторні акти, прийняті Верховною Радою Автономної Республіки Крим, офіційно оприлюднюються у визначених нею друкованих засобах масової інформації не пізніше як у десятиденний строк з дня їх підписання Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Регуляторні акти, прийняті Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, іншими державними органами, центральними органами виконавчої влади, державними спеціалізованими установами та організаціями, некомерційними самоврядними організаціями, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в «Офіційному віснику» та у газеті «Урядовий кур'єр» не пізніше як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації.

Регуляторні акти, прийняті Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації, визначених Кабінетом міністрів України, не пізніш як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації.

Регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації відповідних рад, а у разі їх відсутності - у місцевих друкованих засобах масової інформації, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніш як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання.

Стаття 13. Способи оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності

План діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації цього регуляторного органу, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення плану та змін до нього на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цього регуляторного органу в мережі Інтернет.

При визначенні регуляторними органами друкованих засобів масової інформації, в яких публікуються документи, зазначені у частинах першій-третьій цієї статті:

- надається перевага офіційним друкованим засобам масової інформації;
- забезпечується відповідність сфери компетенції регуляторного органу на відповідній території сфері розповсюдження друкованого засобу масової інформації.

Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а місцеві

органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, документи, зазначені у частинах першій-третьій цієї статті, можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням документів, зазначених у частинах першій-третьій цієї статті, фінансуються за рахунок розробників проєктів регуляторних актів або регуляторних органів, які оприлюднюють ці документи.

Стаття 14. Оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності

Регуляторні органи публікують у друкованих засобах масової інформації та/або розміщують на своїх офіційних сторінках у мережі Інтернет або оприлюднюють в інший спосіб, у тому числі через телебачення і радіо, інформацію про здійснення ними регуляторної діяльності.

Розділ VI. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ ТА ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 31. Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покладати ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (далі - відповідальна постійна комісія).

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради (далі - відповідальний структурний підрозділ).

Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики у системі місцевого самоврядування у місті Києві визначаються цим Законом та Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ».

Стаття 32. Особливості планування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з підготовки проектів регуляторних актів

Планування діяльності сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламентами відповідних рад, з урахуванням вимог частин третьої та четвертої статті 7 цього Закону.

Стаття 33. Підготовка аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених органами та посадовими особами місцевого самоврядування

У разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект.

За мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія може прийняти рішення про забезпечення підготовки в порядку, встановленому частинами другою та третьою статті 34 цього Закону, експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта, внесенного цим депутатом ради, постійною комісією ради, головою районної або обласної ради. У цьому разі аналіз регуляторного впливу не готується, а експертний висновок щодо регуляторного впливу готується відповідно до вимог статті 8 цього Закону.

У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу цей проект повертається його розробникові на доопрацювання.

Стаття 34. Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів

Кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта.

Порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів встановлюються регламентами відповідних рад.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, а також експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія готує свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону. У випадках, визначених частиною другою статті 33 цього Закону, такі висновки готуються на підставі експертного висновку щодо регуляторного впливу.

Висновки відповідальної постійної комісії готуються на підставі аналізу регуляторного впливу, яким проект регуляторного акта супроводжувався при його внесенні, лише у разі, якщо експертний висновок щодо регуляторного впливу не був наданий відповідальній постійній комісії протягом строку, встановленого для його підготовки. Це правило не застосовується у випадках, передбачених частиною другою статті 33 цього Закону.

Висновки відповідальної постійної комісії передаються для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження розгляду проекту регуляторного акта у відповідній раді (далі - головна постійна комісія), за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією.

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

Стаття 35. Особливості оприлюднення проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з метою одержання зауважень і пропозицій

Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

- оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;

- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями розробникові цього проекту та головній постійній комісії ради.

Стаття 36. Особливості прийняття регуляторних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

Стаття 37. Особливості відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а у разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям - районними, обласними державними адміністраціями.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до головної постійної комісії відповідної ради.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає головна постійна комісія відповідної ради або розробник проекту цього регуляторного акта.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, визначеними для виконання цих заходів відповідними сільськими, селищними, міськими головами.

Стаття 38. Заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики

Сільська, селищна, міська, районна у місті рада заслуховує щорічний звіт сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Районна, обласна рада заслуховує щорічний звіт голови районної, обласної ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради.

Відповідальна постійна комісія відповідної ради готує і попередньо розглядає питання щодо звітів посадових осіб, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, про здійснення державної регуляторної політики у частині, що віднесена законом до компетенції постійних комісій рад.

Щорічні звіти посадових осіб, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, оприлюднюються шляхом їх опублікування в друкованих засобах масової інформації рад, які заслуховують відповідні звіти, а у разі їх відсутності - в інших місцевих друкованих засобах масової інформації.

Розділ VIII. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття 41. Відповідальність за порушення порядку регуляторної діяльності

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, винні у порушенні порядку регуляторної діяльності, встановленого цим Законом, притягуються до дисциплінарної відповідальності відповідно до закону.

Розділ IX. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

...9. Органам та посадовим особам місцевого самоврядування:

а) протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти, які визначають порядок підготовки та прийняття регуляторних актів, у відповідність з вимогами цього Закону;

б) протягом року з дня набрання чинності цим Законом переглянути свої регуляторні акти та привести їх у відповідність з вимогами статті 4 цього Закону.

Президент України Л. КУЧМА

м. Київ, 11 вересня 2003 року, №1160-IV

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ:

Ксенія Ляпіна, народний депутат України,
office@ics.org.ua, (044) 269-6141, 269-6756

Дмитро Ляпін, віце-президент Інституту конкурентного суспільства,
докторант Національної академії державного управління при Президентові
України, dlyapin@ics.org.ua, (044) 467-6788

ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Віталій ЗЕЛЮК, голова правління
Полтавського агентства розвитку територій.
Вадим ШТЕФАН, консультант проекту
БІЗПРО у Полтавській області*

Основною метою здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності є розвиток підприємництва та підвищення інвестиційної привабливості як країни в цілому, так і окремих її регіонів, населених пунктів, а саме зниження витрат підприємців на започаткування та ведення бізнесу і підвищення ступеня передбачуваності бізнес-середовища. Законодавчою платформою для здійснення регуляторної політики є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відповідно до статей 8 та 9 цього Закону Кабінетом міністрів розроблені та затверджені «Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту».

Для розуміння сутності регуляторної політики наведемо основні терміни.

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності - напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України (ст.1 Закону)

Під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. (ч.1 ст.3 Господарського кодексу України)

Регуляторний акт — прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; (ст.1 Закону)

— прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом; (ст.1 Закону)

Регуляторна діяльність — це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у

спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами; (ст.1 Закону)

На наступній схемі зображена сукупність регуляторних органів в Україні, що мають керуватися Законом «Про засади державної регуляторної політики».

РЕГУЛЯТОРНІ ОРГАНИ

Верховна Рада України

Президент України

Кабінет міністрів України

Національний банк України

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення

Центральні органи виконавчої влади

Верховна Рада Автономної Республіки Крим

Органи місцевого самоврядування

Інші державні органи

Рада міністрів Автономної Республіки Крим

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади

Місцевий орган виконавчої влади

Посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти

Державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти

Регуляторна діяльність має спиратися на такі принципи:

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

ДОЦІЛЬНІСТЬ - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

АДЕКВАТНІСТЬ — відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ЕФЕКТИВНІСТЬ — забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ — забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

ПЕРЕДБАЧУВАНІСТЬ — послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

ПРОЗОРИСТЬ ТА ВРАХУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ — відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

(Ст. 4 Закону)

На наступних схемах зображено співвідношення окремих принципів державної регуляторної політики з основними видами регуляторної діяльності.

Перегляд регуляторних
актів

Підготовку аналізу
регуляторного впливу



ДОЦІЛЬНІСТЬ



Встановлення єдиного підходу до
підготовки аналізу регуляторного
впливу та до здійснення відстежень
результативності регуляторних актів

Відстеження результативності
регуляторних актів

Підготовку аналізу
регуляторного впливу



АДЕКВАТНІСТЬ



Встановлення єдиного підходу до
підготовки аналізу регуляторного
впливу та до здійснення відстежень
результативності регуляторних актів

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Відстеження результативності
регуляторних актів

Недопущення прийняття регуля-
торних актів, які є непослідовними
або не узгоджуються чи дублюють
діючі регуляторні акти



ЕФЕКТИВНІСТЬ

Підготовку аналізу
регуляторного впливу

Встановлення єдиного підходу до
підготовки аналізу регуляторного
впливу та до здійснення відстежень
результативності регуляторних актів

Перегляд регуляторних
актів

Недопущення прийняття регуля-
торних актів, які є непослідовними
або не узгоджуються чи дублюють
діючі регуляторні акти

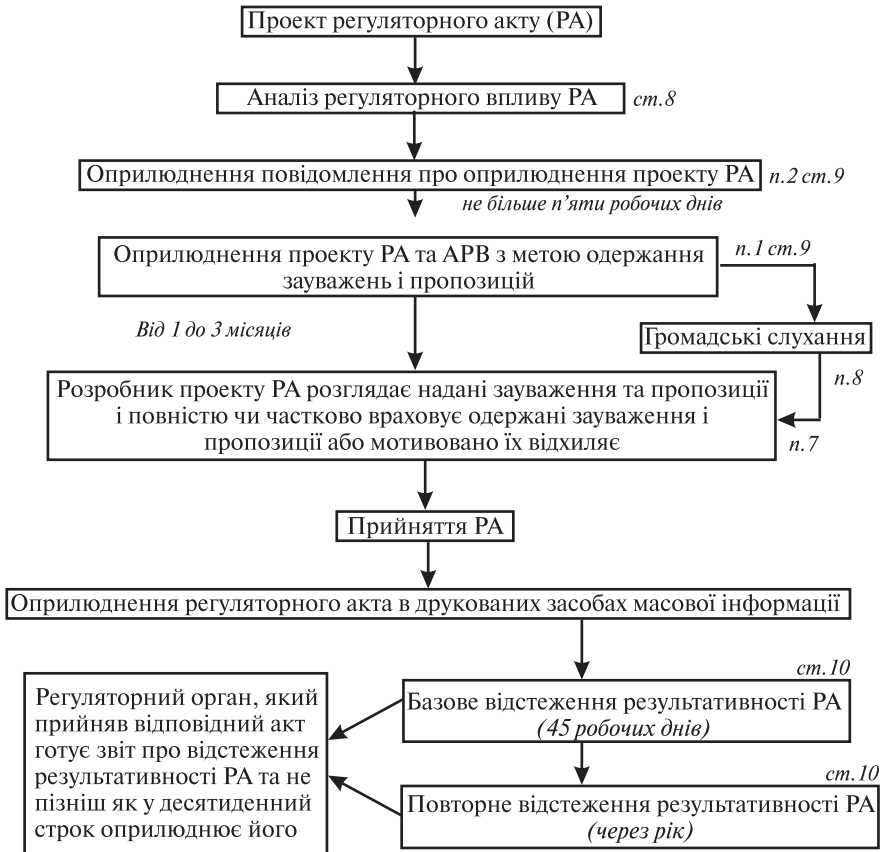


ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ

Підготовку аналізу
регуляторного впливу

Встановлення єдиного підходу до
підготовки аналізу регуляторного
впливу та до здійснення відстежень
результативності регуляторних актів

Загальна процедура розробки регуляторного акту



Далі про основні напрямки регуляторної діяльності органів влади

Для здійснення регуляторної діяльності кожен орган місцевого самоврядування має забезпечити наявність персоналу відповідної кваліфікації. Так, зокрема на базі міськвиконкомів регуляторна діяльність здійснюється спеціально визначеною штатною одиницею або підрозділом.

У міській раді створюється відповідальна депутатська комісія.

Міська рада делегує повноваження з розробки регуляторних актів з питань, що входять до її компетенції згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» міськвиконкому, а саме його відділам. Наприклад, відділам та управлінням торгівлі, архітектури і містобудування, фонду комунального майна, відділу транспортних перевезень.

Керує організаційною роботою секретар міської ради.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає також необхідність покладення контролю за дотриманням вимог Закону на профільну депутатську комісію у міській раді, яка заслуховує щорічні плани розробки регуляторних актів та звіти, й на основі експертних висновків готує висновок на відповідність регуляторних актів Закону України «Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Оскільки депутати не завжди є фахівцями з тих чи тих питань, розробкою регуляторних актів вони не займаються. Хоча таку можливість Законом передбачено.

Приклади рішень органів місцевого самоврядування, що можуть носити характер регуляторного акта

Місцеві правила забудови; ставки орендної плати за комунальне майно; порядок проведення конкурсу з викупу земельних ділянок; ставки місцевих податків і зборів.

Проекти регуляторних актів, пропозиції до плану регуляторної діяльності подаються всіма підрозділами місцевих органів влади.

Кожен проект регуляторного акта, внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта.

Порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів встановлюються регламентами відповідних рад.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, а та-

кож експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія готує свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону. У випадках, визначених частиною другою статті 33 цього Закону, такі висновки готуються на підставі експертного висновку щодо регуляторного впливу.

Висновки відповідальної постійної комісії готуються на підставі аналізу регуляторного впливу, яким проект регуляторного акта супроводжувався при його внесенні, лише у разі, якщо експертний висновок щодо регуляторного впливу не був наданий відповідальній постійній комісії протягом строку, встановленого для його підготовки. Це правило не застосовується у випадках, передбачених частиною другою статті 33 цього Закону.

Висновки відповідальної постійної комісії передаються для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження розгляду проекту регуляторного акта у відповідній раді (далі - головна постійна комісія), за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією.

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

- прилюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;
- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями розробникові цього проекту та головній постійній комісії ради.

Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а у разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям - районними, обласними державними адміністраціями.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до головної постійної комісії відповідної ради.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає головна постійна комісія відповідної ради або розробник проекту цього регуляторного акта.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, визначеними для виконання цих заходів відповідними сільськими, селищними, міськими головами.

ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ПІДГОТОВКИ ПРОЕКТІВ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

Регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року і оприлюднюють їх.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку

підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинен містити:

- 1) визначення видів і назв проектів,
- 2) цілей їх прийняття,
- 3) строків підготовки проектів,
- 4) найменування органів та підрозділів,
- 5) відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Аналіз регуляторного впливу

Кожен проект регуляторного акта в обов'язковому порядку супроводжується аналізом регуляторного впливу. Це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;
- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;
- визначити цілі державного регулювання;
- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;
- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
- описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

- оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

- оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

- визначити показники результативності регуляторного акта;

- визначити заходи, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Показники результативності регуляторного акта –

показники, на підставі яких при проведенні відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті. (ст.1 Закону)

ОПРИЛЮДНЕННЯ ПРОЕКТІВ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

Кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань.

Про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій розробник цього проекту повідомляє шляхом публікації в засобах масової інформації повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта.

Проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

Строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити:

- стислий виклад змісту проекту;

- поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких надсилаються зауваження та пропозиції;
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта;
- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;
- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Фізичні та юридичні особи надають свої пропозиції та зауваження в усній формі на громадських слуханнях та у письмовій формі. Для того щоб отримати вмотивовану відповідь, фізична чи юридична особа має звернутися до органу місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів



ВІДСТЕЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

Проведення об'єктивної оцінки ефективності регуляторних актів вигідне як органам місцевого самоврядування, так і місцевим СГД, територіальній громаді з таких причин:

1. Прозорість та відкритість влади громаді. Підтримка місцевою владою проведення оцінки результативності регуляторного акту, яка оприлюднюється, демонструє владі прозорість і демократичність керівництва міста, району, області.

2. Забезпечення можливості виправляти помилки. Процедури відстеження результативності регуляторного акта дають можливість отримувати зворотню інформацію про регуляторний вплив кожного конкретного рішення та їх вчасно переглядати.

3. Поширення ефективних підходів на інші регулювання.

4. Інструмент лобіювання. Для бізнес-асоціацій результати досліджень можуть стати додатковим аргументом у лобіюванні питань, важливих для підприємців у кожному конкретному населеному пункті.

5. Виважений підхід до нормотворчості. Знаючи про проведення оцінки ефективності, влада буде виваженіше підходити до прийняття будь-яких інших нормативно-правових актів.

Система відстеження результативності прийнятих рішень дає можливість та підстави нести політичну, адміністративну, а подекуди і кримінальну відповідальність особам, що ініціювали, приймали або впроваджували даний акт.

Стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності.

Базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюється до дня набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом або більшістю його положень.

Періодичні відстеження результативності регуляторного акта здійснюються раз на кожні три роки починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта.

При відстеженнях результативності регуляторного впливу застосовуються три основні групи індикаторів:

1. Індикатори впроваджуваності — чи дійсно рішення було впроваджено чи залишилось тільки на папері.

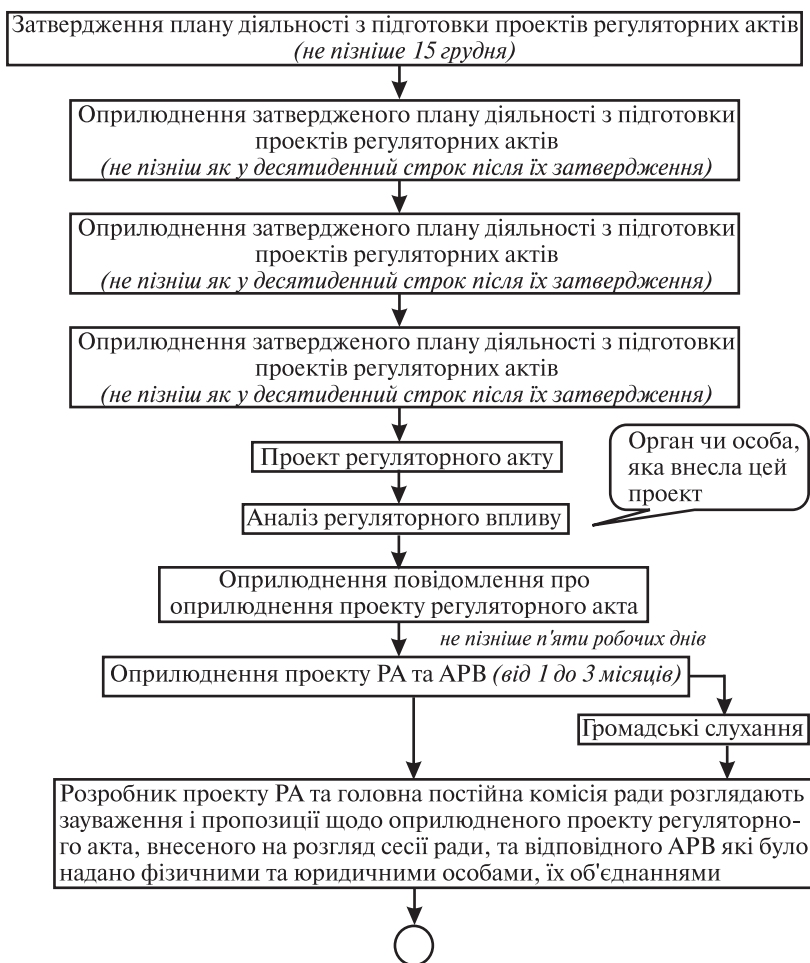
2. Індикатори досягнення задекларованих цілей.

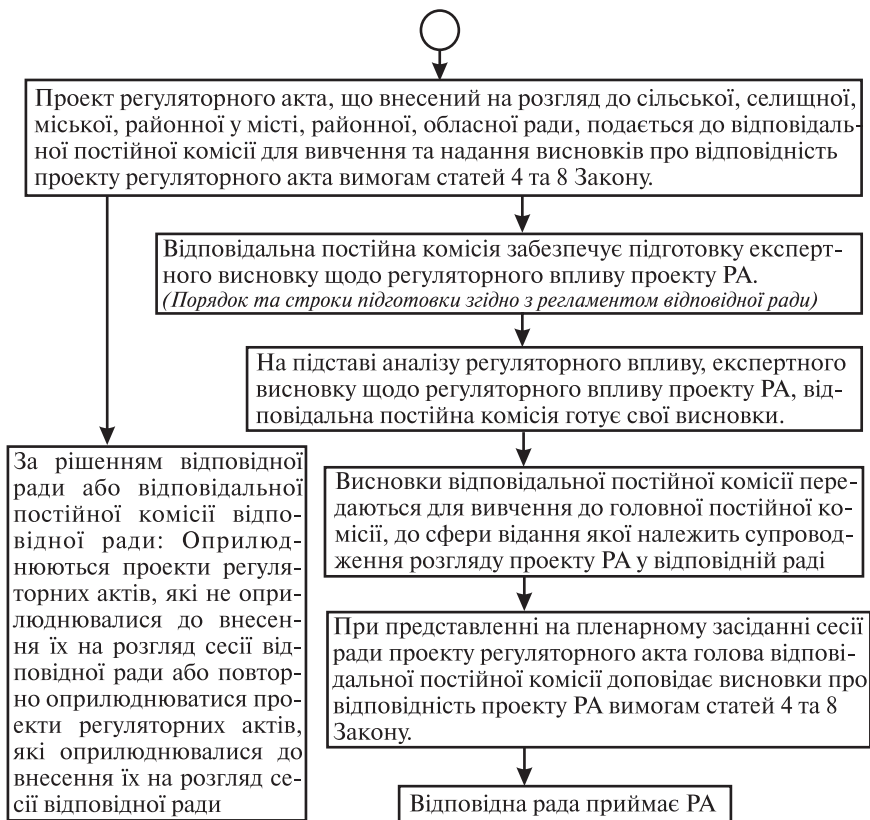
3. Індикатори витрат підприємців при виконанні цього рішення, що включають як офіційні, так і неофіційні платежі та часові витрати.

Джерелами даних для досліджень отримують з двох джерел:

- 1) соціологічного опитування цільових груп суб'єктів господарювання, на яких розповсюджується дія регуляторного акту;
- 2) даних офіційної статистики.

Прийняття РА сільськими, селищними, міськими, районними у містах, районними та обласними радами





Якщо РА прийнято з порушенням Закону, зокрема не було оприлюднення, чи проект РА не супроводжувався АРВ, такий РА згідно із Законом може бути опротестований підприємцями в суді та не визнаний дійсним. Таким чином скасовувати його не потрібно.

У такому випадку регуляторний орган має прийняти новий РА згідно з процедурою прийняття, внівши зміни до плану регуляторної діяльності. Зміни в плані регуляторної діяльності слід оприлюднити у місцевій газеті чи іншому друкованому органі, визначеному регуляторним органом.

Умови здійснення ефективної регуляторної політики

Кадрове забезпечення здійснення регуляторної політики на місцевому рівні управління:

1) призначення відповідальних осіб в апарат міськвиконкому за додержанням процедур, встановлених законом.

2) покладення обов'язків з розгляду поданих зауважень до проектів регуляторних актів, розробки експертного висновку щодо регуляторного впливу РА на постійно діючу комісію ради.

Фінансове забезпечення:

3) планування у бюджеті коштів на здійснення регуляторної діяльності відповідно до плану регуляторної діяльності на підготовку та впровадження РА.

4) планування у бюджеті коштів на здійснення базового, повторного та періодичних відстежень ефективності РА.

Координація:

5) забезпечення дієвих інформаційних зв'язків між підрозділами міськвиконкому при розробці планів регуляторної діяльності, проектів рішень.

6) координація діяльності підрозділів виконкомів рад з бізнес-асоціаціями щодо удосконалення регуляторного середовища (на основі вчасного перегляду ефективності діючих РА, розробки нових РА).

Приклад

Аналіз регуляторного впливу проекту регуляторного акта Миргородської міської ради «Методика розрахунку і порядок використання плати за оренду комунального майна міста» (регуляторний акт знаходиться на стадії розробки).

1. Опис проблеми, яку планується врегулювати шляхом прийняття рішення

1.1. Управління житлово-комунального господарства Миргородської міської ради у своїй діяльності керується Законом України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.92 р. (№ 2270-12), Постановою КМУ від 02.01.03 р. № 3 « Про внесення змін до Методики і порядку використання плати за оренду комунального майна міста», Методикою розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста, затвердженою рішенням 16 сесії 4 скликання Миргородської міської ради від 28 жовтня 2003 року із змінами, внесеними рішеннями 16 сесії 4 скликання міської ради від 18.02.04р. та позачергової 17 сесії 4 скликання міської ради від 2.03.04 р.

1.2. Управління житлово-комунального господарства міської ради надає в оренду об'єкти комунальної власності міста відповідно до Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста, затвердженої рішенням 16 сесії 4 скликання Миргородської міської ради від 28 жовтня 2003 року із змінами, внесеними рішеннями 16 сесії 4 скликання міської ради від 18.02.04р. та позачергової 17 сесії 4 скликання міської ради від 2.03.04 р.

1.3. Визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів, оскільки чинний регуляторний акт частково не відповідає актам чинного законодавства та не може діяти в рамках правового поля, повинна розв'язуватися шляхом приведення його у відповідність до чинного законодавства.

1.4. Суб'єкти, що на них проблема справляє негативний вплив:

- суб'єкти господарювання, які орендують об'єкти комунальної власності міста;
- суб'єкти господарювання, які планують орендувати об'єкти комунальної власності міста;
- виконавчі органи міської ради, які застосовують застарілі норми чинного законодавства та норми, які не відповідають чинному законодавству з питань оренди.

1.5. Прийняття рішення, яке досконально регламентує розрахунок і порядок використання плати за оренду комунального майна міста, з урахуванням актів чинного законодавства в галузі оренди майна надасть змогу виключити ситуацію, пов'язану з можливими корупційними діями та створить прозору систему прийняття рішень виконавчого комітету Миргородської міської ради про надання або відмову у наданні в оренду об'єктів комунальної власності міста.

2. Визначення цілей правового регулювання

Метою прийняття Миргородською міською радою «Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста» є:

- приведення нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування м. Миргорода у відповідність із чинним законодавством України з метою врегулювання правових відносин між місцевими органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання незалежно від форм власності у сфері оренди комунального майна міста шляхом впровадження Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста (в подальшому — Методика);
- створення єдиної, цілісної, впорядкованої, структурованої та прозорої системи в галузі надання в оренду об'єктів комунальної власності у місті Миргороді;
- встановлення порядку та умов надання в оренду об'єктів комунальної власності міста;
- визначення плати за оренду комунального майна міста.

3. Обґрунтування переваг обраного виду правового регулювання

Збереження в старому вигляді додатку 2 «Орендні ставки за використання майна територіальної громади м. Миргорода» до рішення 14 сесії 4 скликання міської ради від 28 жовтня 2003 року Методики частково суперечить нормам діючого додатку 2 до Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду державного майна (у редакції постанови Кабінету міністрів України від 19 січня 2000 року № 75).

4. Опис механізмів та заходів, що пропонуються для вирішення проблеми

У відповідності зі статтею 5 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» та п. 31 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчому органу ради надано право передавати іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення (УЖКГ міської ради), прийняття Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста.

Приведення у відповідність рішень виконавчого комітету Миргородської міської ради здійснюється у порядку прийняття відповідних рішень зазначеного органу. Таким чином, вирішення проблеми, зазначеної у пункті 1 цього Аналізу, повинно здійснюватися шляхом прийняття Миргородською міською радою Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста у порядку, визначеному Регламентом виконавчих органів *Миргородської міської ради XXIV скликання*, з дотриманням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та іншими актами чинного законодавства.

Розробка рішення виконавчого комітету Миргородської міської ради здійснюється за принципами:

- законності;
- доцільності;
- гласності (відкритості та загальнодоступності);
- адекватності;
- збалансованості;
- передбачуваності;
- прозорості та врахування пропозицій громадської думки.

Як показав досвід, ступінь ефективності правового регулювання є достатньо високим, що обумовлюється характером засобу вирішення проблеми.

5. Обґрунтування можливостей досягнення мети у разі прийняття регуляторного акта

Цілі, зазначені у п. 2. цього Аналізу, в разі прийняття зазначеного рішення є цілком реальні та обґрунтовані у зв'язку з тим, що метою створення проекту зазначеного рішення є цілеспрямоване вирішення зазначених проблем.

Впровадження регуляторного акта покладено на робочий орган — Управління житлово-комунального господарства Миргородської міської ради (яке є правонаступником Фонду комунального майна Миргородської міської ради), який мав 7-річний досвід регулювання діяльності у сфері надання в оренду об'єктів комунальної власності міста.

Відсутність взагалі судових прав, що стосуються оренди комунального майна у місті Миргороді, протягом 7 років говорить про налагодженість та законність системи, що діяла в місті Миргороді з 1997 року та основою якої були рішення виконавчого комітету Миргородської міської ради, що стосувалися питання оренди комунального майна міста, але на цей час потребує відповідних змін.

Досягнення мети, зазначеної у п. 2 цього Аналізу, можливе завдяки затвердженню зазначеним рішенням виконавчого комітету Миргородської міської ради Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду об'єктів комунального майна міста.

Впровадження рішення виконавчого комітету Миргородської міської ради «Про Методику розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста» після його прийняття має здійснюватися управлінням житлово-комунального господарства міської ради, міським відділом освіти, міським відділом культури та іншими органами, щодо яких прийнято рішення про надання їм повноважень по управлінню комунальним майном в частині надання в оренду та виконання функцій робочих органів.

6. Очікувані результати прийняття акта

За результатами прийняття зазначеного рішення виконавчого комітету мають бути досягнуті цілі, передбачені у п. 2 цього Аналізу.

Таким чином, за результатами прийняття зазначеного рішення буде забезпечено:

Особи Можливі вигоди

Громадяни та суб'єкти господарювання 1. Збільшення прибутку внаслідок зменшення бази оподаткування.

2. Виключення ситуацій, пов'язаних з можливими корупційними діями.

3. Створення прозорої системи прийняття рішень виконавчого комітету Миргородської міської ради про надання або відмову у наданні дозволів. Можливість доступу до інформації про надані дозволи.

4. Збільшення обсягів вільних оборотних коштів. 1. Вартість обов'язкових незалежних оцінок.

2. Вартість та витрати на отримання дозволів.

3. Зменшення бюджетних видатків на соціальні потреби.

Органи місцевого самоврядування 1. Досягнення цілей, передбачених п. 2 цього Аналізу.

2. Виконання обов'язків, покладених на органи місцевого самоврядування.

3. Виключення ситуацій, пов'язаних з можливими корупційними діями.

4. Створення прозорої системи прийняття рішень виконавчого комітету Миргородської міської ради про надання або відмову у оренді комунального майна міста.

5. Підвищення власного рейтингу у підприємницькому середовищі. 1. Витрати, пов'язані з прийняттям регуляторного акта (рішення).

2. Втрати бюджетів та державних цільових фондів через скорочення бази оподаткування.

3. Витрати на збільшення персоналу, документообігу, пов'язані з адмініструванням регуляторного акта.

7. Обґрунтування строку дії рішення

Рішення виконавчого комітету Миргородської міської ради „Про Методику розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста» є регуляторним нормативно-правовим актом, який діє на невизначене коло осіб, є загальнообов’язковим до застосування на території міста Миргорода, та строк дії якого визначено до моменту прийняття нового регуляторного акта.

8. Визначення показників результативності рішення

Цільова група: Суб’єкти господарювання (фізичні та юридичні особи), які орендують комунальне майно міста.

Показники результативності:

1. Сума коштів, що надійшли від СГ за оренду комунального майна міста.
2. Час на отримання суб’єктами господарювання дозволу на оренду комунального майна міста.
3. Кількість суб’єктів господарювання, які орендують комунальне майно міста.
4. Кількість застосованих штрафних санкцій.
5. Рівень поінформованості суб’єктів господарювання стосовно основних положень «Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду комунального майна міста».

9. Визначення заходів відстеження результативності рішення

9.1. Визначення виконавця відстеження результативності.

Відстеження результативності регуляторного акта проводить регуляторний орган, який прийняв цей акт.

до рішення __ сесії 4 скликання
Миргородської міської ради
від «__» _____ 2005 року.

МЕТОДИКА
розрахунку і порядок використання
плати за оренду комунального майна міста

1. Методика розрахунку і порядок використання плати за оренду комунального майна міста (далі — Методика) розроблена з метою створення єдиного організаційно-економічного механізму стягнення плати за оренду окремого індивідуально визначеного комунального майна з дотриманням вимог Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.92 р. № 2269-ХІІ, зі змінами та доповненнями (далі — Закон № 2269); Методики розрахунку та порядку використання плати за оренду державного майна, затвердженою постановою КМУ від 04.10.95 р. № 786, зі змінами та доповненнями (далі — Методика № 786); Методики оцінки об'єктів оренди, затвердженою постановою КМУ від 10.08.95 р. № 629 (у редакції постанови КМУ від 02.01.2003 р. № 3, далі — Методика № 3); наказу Фонду державного майна України від 17.04.2001 р. № 649 «Про затвердження Переліку документів, що направляються орендодавцю» (далі — наказ № 649); наказу Фонду державного майна України «Про затвердження договорів оренди» від 23.08.2000 р. № 1774; постанови КМУ «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28.02.2002 р. № 228 (далі — Порядок № 228); постанови КМУ «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямків використання» від 17.05.2002 р. № 659 (далі — постанова № 659)».

Управління житлово-комунального господарства міської ради (далі — УЖКГ) у відповідності до свого Положення здійснює регіональну політику у сфері управління комунальною власністю, в т.ч. оренди. Комунальні підприємства міста, навчальні заклади, бюджетні організації міста, які надають комунальне майно в оренду в обов'язковому порядку, починаючи з 01.01.2005 року, погоджують звіти про незалежну оцінку майна, яке передається в оренду, розрахунок орендної плати з Управлінням житлово-комунального господарства. **Договори оренди підлягають обов'язковій реєстрації в Управлінні житлово-комунального господарства міської ради.**

2. Розмір орендної плати встановлюється договором оренди між Орендодавцем та Орендарем. Якщо майно орендується бюджетними організація-

ми, орендна плата вноситься за рахунок коштів, передбачених кошторисами на їх утримання. У разі визначення Орендаря на конкурсних засадах умовами конкурсу може бути передбачено більший розмір орендної плати.

3. До плати за оренду індивідуально визначеного комунального майна не включаються витрати на утримання орендованого майна та плата за послуги, які відповідно до укладених угод зобов'язуються надавати Орендарю комунальні підприємства, інші організації.

Крім договору оренди приміщення між орендодавцем та орендарем має бути укладено договір про відшкодування витрат балансодержателя на утримання орендованого нерухомого майна та надання комунальних послуг орендарю.

Розмір відшкодування витрат орендодавця на утримання зданих в оренду приміщень визначається таким чином:

- **щодо послуг теплопостачання** — пропорційно займаний орендарями площі приміщення в загальній площі всієї будівлі;

- **щодо гарячого та холодного водопостачання, водовідведення** — пропорційно чисельності працівників орендаря в загальній чисельності працівників, які працюють у будівлі;

- **щодо електроенергії** — виходячи з потужності електронагрівальних та електроосвітлювальних приладів, що знаходяться у приміщенні, яке займають орендарі, та визначається на підставі фактичних даних середнього часу роботи таких приладів за місяць.

Якщо бюджетною організацією здійснюються витрати, пов'язані з утриманням будівлі в цілому, в якій знаходиться здане в оренду приміщення (прибирання коридорів, туалетів, обслуговування ліфтів, дезінфекція приміщень, послуги з вивезення сміття, поточний ремонт приміщень загального користування тощо), то належна до відшкодування орендарем частина цих витрат розраховується аналогічно.

4. Відповідно до п. 7 ст. 9 Закону № 2269 за наявності заяв на оренду нерухомого майна (за відсутності заяви бюджетної організації) від двох чи більше фізичних або юридичних осіб орендар визначається орендодавцем на конкурсних засадах. Для об'єктів, що перебувають у комунальній власності, порядок проведення конкурсу затверджується органами місцевого самоврядування.

5. Оцінка об'єктів оренди нерухомого майна проводиться з метою визначення їх вартості згідно з положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та використання її для розрахунку орендної плати. Відповідно до ст. 11 Закону № 2269 оцінка об'єкта оренди проводиться до укладення договору оренди з дотриманням вимог статті 12 Закону України «Про оцінку майна,

майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 року за № 2658 - III та вимог пунктів 19-22 Методики оцінки об'єктів оренди, затвердженої Постановою КМУ від 10.08.95 № 629 (у редакції постанови КМУ від 02.01.2003 р. № 3). Комісія з оцінки обов'язково створюється лише в разі оренди цілісних майнових комплексів.

Незалежна оцінка вартості об'єкта оренди проводиться з урахуванням його місцезнаходження та забезпечення інженерними мережами. За результатами незалежної оцінки складається звіт про незалежну оцінку орендованого майна та висновки оцінювача про оціночну вартість майна, які передаються до Управління житлово - комунального господарства міської ради на затвердження.

Звіт про незалежну оцінку майна підписується фізичними особами, що проводили оцінку, кваліфікація яких підтверджена відповідними кваліфікаційними документами (із зазначенням номера, дати видачі та реквізитів юридичної особи, що їх видала).

Висновки оцінювача про оціночну вартість майна підписуються уповноваженою особою оцінювача і скріплюються печаткою.

Результати експертної оцінки є чинними протягом 6 місяців від дня її проведення, якщо інший термін не передбачено у звіті з експертної оцінки.

Незалежну оцінку може здійснювати оцінювач, який відповідно до угоди з Фондом державного майна України (ФДМУ) має право на проведення незалежної оцінки згідно із Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

Проведення оцінки нерухомого майна здійснюється на підставі договору між суб'єктом оціночної діяльності та замовником — Управлінням житлово-комунального господарства. Вартість робіт за проведення незалежної оцінки визначається за домовленістю сторін. Витрати УЖКГ на проведення незалежної оцінки комунального майна відшкодовуються за рахунок орендної плати за це комунальне майно. На незалежну оцінку проводиться рецензія, яку виконує оцінювач, який має на це право згідно із Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

6. Орендна плата за цією Методикою нараховується у такій послідовності:

Визначається розмір річної орендної плати. На підставі розміру річної орендної плати встановлюється розмір орендної плати за перший місяць оренди, який фіксується у договорі оренди. З урахуванням розміру орендної плати за перший місяць оренди визначається розмір орендної плати за кожен наступний місяць шляхом коригування розміру місячної орендної плати за попередній місяць на індекс інфляції за поточний місяць; якщо індекс інфляції менший за 1 — коригування не проводиться. У разі коли термін

оренди менший чи більший за одну добу або за один місяць, на основі розміру місячної орендної плати розраховується добова, а в разі необхідності — на основі розміру добової орендної плати розраховується погодинна орендна плата.

7. У разі оренди нерухомого майна (крім оренди нерухомого майна бюджетними організаціями та інвалідами з метою використання під гаражі для спеціальних засобів пересування) розмір річної орендної плати визначається за формулою:

$$\text{О пл.р.} = \text{В о} \times \text{С ор},$$

де: **В о** — вартість орендованого майна, визначена незалежною оцінкою;
С ор. — орендна ставка, визначена в Додатку № 2.

Розмір орендної плати за перший місяць оренди визначається за формулою:

$$\text{О пл.м.} = \text{О пл.р.} / 12, \text{ де } \text{О пл.р.} — \text{розмір річної орендної плати.}$$

Протягом дії незалежної оцінки у разі зменшення або збільшення площі орендованого приміщення вартість орендованого майна **Воз** може визначатися за формулою:

$$\text{Воз} = \text{В о} / \text{Н о} \times \text{Н оз} \times \text{І пр} \times \text{І м},$$

де: **Воз** - вартість орендованого майна після збільшення (зменшення) площі орендованого приміщення;

Н о — площа орендованого приміщення, на яку розрахована незалежна вартість;

Н оз — збільшена (зменшена) площа орендованого приміщення;

І пр — індекс інфляції з дати проведення незалежної оцінки до дати перегляду розміру орендної плати (якщо індекс інфляції менший за **1** — коригування не проводиться);

І м — індекс інфляції за перший місяць (якщо індекс інфляції менший за **1** — коригування не проводиться).

8. Якщо орендоване нежитлове приміщення є частиною будівлі (споруди), то оцінка вартості цього приміщення проводиться безпосередньо або опосередковано з урахуванням вартості будівлі (споруди) в цілому за формулою:

$$\text{В о} = \text{В б} / \text{П б} \times \text{П п},$$

де **В о** — вартість орендованого приміщення, яка є частиною будівлі (споруди), грн.;

В б — вартість будівлі (споруди), в цілому (без вартості підвальних приміщень, якщо вони не експлуатуються орендарем), визначена незалежною оцінкою, грн;

П б — площа будівлі (споруди) в цілому (без підвальних приміщень, якщо вони не експлуатуються Орендарем) кв.м.;

П п — площа орендованого приміщення.

9. Розмір річної орендної плати за оренду нерухомого майна бюджетними організаціями, громадськими організаціями інвалідів, ветеранів війни та праці, редакцією газети і радіомовлення, засновником якої є міська рада, що відносяться до неприбуткових, становить 1 грн. Бюджетні установи надають довідку, що вони повністю фінансуються за рахунок бюджету.

10. Витрати на утримання нерухомого майна, зданого в оренду в одній будівлі кільком підприємствам, організаціям і прибудинкової території, розподіляються між ними залежно від наявності, кількості, потужності, часу роботи електроприладів, систем тепло- і водопостачання, каналізації за спеціальними розрахунками, а в неподільній частині — пропорційно розміру займаної підприємствами, організаціями загальної площі.

11. Розмір місячної орендної плати за перший місяць після укладення договору оренди чи перегляду розміру орендної плати розраховується за формулою:

$$\text{Опл.м.1} = \text{Опл.р.} / 12 \times \text{Іпр.} \times \text{Ім.},$$

де: **Опл.р.** — річна орендна плата, визначена за цією Методикою;

Іпр — індекс інфляції у разі оренди нерухомого майна з дати проведення незалежної оцінки до дати укладення договору оренди або перегляду розміру орендної плати;

Ім. — індекс інфляції за перший місяць оренди (якщо індекс інфляції менший за 1 — коригування не проводиться).

У разі зміни площі орендованого приміщення протягом дії договору оренди або після закінчення строку дії незалежної оцінки орендна плата може розраховуватися за формулою:

$$\text{Опл.м.з.} = \text{Опл.м.п.} / \text{Но.п.} \times \text{Но.з.} \times \text{Ім.},$$

де: **Опл.м.з.** — орендна плата після зміни площі за перший місяць оренди;

Опл.м.п. — орендна плата до зміни площі за попередній місяць з урахуванням інфляції;

Но.п. — попередня площа орендованого приміщення;

Но.з. — змінена площа орендованого приміщення;

Ім. — індекс інфляції за перший місяць оренди (якщо індекс інфляції менший за 1 — коригування не проводиться).

12. Розмір орендної плати за кожен наступний місяць визначається шляхом коригування розміру місячної орендної плати за попередній місяць на індекс інфляції за поточний місяць. Якщо індекс інфляції менший за 1 — коригування не проводиться.

13. Термін внесення орендної плати визначається у договорі.

14. Платіжні доручення на перерахування орендної плати подаються платником установам банку до настання терміну платежу.

15. Суми орендної плати, зайво перерахованої до бюджету, зараховуються в рахунок наступних платежів.

16. Включити до складу орендної плати податок на землю, що підлягає сплаті до бюджету. Податок на землю сплачується за рахунок отриманої орендної плати відповідно до пункту 19 Порядку № 228.

17. Орендна плата нараховується Орендодавцем і сплачується Орендарем щомісячно до 1 числа наступного місяця згідно із встановленими платіжними документами на розрахунковий рахунок Орендодавця. 50% орендної плати залишається у Орендодавця за майно, що знаходиться на балансі управління житлово- комунального господарства, 50% орендної плати направляється до міського бюджету. ПДВ від операцій з оренди підлягає перерахуванню до державного бюджету.

Організації, які проводять в управлінні житлово-комунального господарства погодження договорів оренди комунального майна, перераховують на рахунок управління житлово-комунального господарства 10% від суми орендної плати, а решта — 90% залишається у їхньому розпорядженні й використовується згідно з кошторисом.

Методика вводиться в дію після прийняття Миргородською міською радою з дня оприлюднення в газеті «Миргород — наш дім» та діє до прийняття нової Методики.

до рішення __ сесії 4 скликання
Миргородської міської ради
від «__» _____ 2005 р.

**Методика
розрахунку і порядку використання
плати за оренду комунального майна міста**

ОРЕНДНІ СТАВКИ

за використання майна територіальної громади м. Миргорода

Цільове призначення використання орендарем орендованого комунального майна

Ставки орендної плати %

- розміщення нічних клубів, казино, інших закладів грального та шоу-бізнесу, більярду, ломбардів, боулінг-клубів, брокерських контор 20
- розміщення аптек 20
- розміщення ресторанів, кафе, барів, закладів громадського харчування, юридичних консультацій, нотаріальних контор, стоматологічних кабінетів 15
- розміщення банків, пунктів обміну валют, автомагазинів, авторемонтних майстерень, автозаправних станцій 15
- розміщення службових та виробничих приміщень ЦОСПП «Укртелеком» та ЦТЕМТЗ «Укртелеком», приміщень для оптової торгівлі, камер схову 15
- здійснення торгівлі непродовольчими товарами (крім дитячого асортименту) 15
- розміщення відділень поштового зв'язку 10
- розміщення виставок, готелів та кімнат для приїжджих, автошкіл
- здійснення торгівлі продовольчими товарами, торгівлі книгами, шкільним приладдям, канцтоварами, торгівлі тільки товарами дитячого асортименту
- провадження підприємницької діяльності в галузі охорони здоров'я 10
- розміщення радіокомпаній, редакцій газет і журналів
- надання побутових послуг (крім послуг автосервісу), прийом склотари, вторсировини, нарізка скла 8
- надання ритуальних послуг 6
- розміщення телекомпаній 5
- розміщення фірмових магазинів місцевих товаровиробників, закладів культури, кінотеатрів, вищих навчальних закладів 5
- провадження підприємницької діяльності у сфері промисловості, будівництва та інших галузях виробничої сфери (в частині площ, які використовуються з цією метою) 5
- розміщення закладів науки (крім бюджетних), майстерень художників, скульпторів, архітекторів, народних майстрів, членів інших спілок, громадських організацій, які не займаються комерційною діяльністю 2

- розміщення туристичних агентств 2
- впровадження підприємницької діяльності у виробничій сфері (в частині площ, які використовуються з цією метою) 2
- розміщення благодійних та релігійних організацій, учбових комбінатів, бізнес-центрів, що займаються підготовкою та перепідготовкою кадрів для підприємницької діяльності, приватних дитячих закладів та приватних загальноосвітніх шкіл 1
- інше використання комунального майна 10

Запитання для самоперевірки

1. Які нормативно-правові акти регулюють діяльність органів місцевого самоврядування у сфері регуляторної політики?
2. Що таке регуляторний акт?
3. Що таке регуляторна діяльність та які напрямки вона охоплює?
4. Які регуляторні органи діють в Україні?
5. Які особливості прийняття регуляторних актів на рівні місцевого самоврядування?
6. Якими є принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та в чому полягає їхня суть?
7. Що таке АРВ (аналіз регуляторного впливу) та які його розділи?
8. В які терміни має бути затверджений план регуляторної діяльності органу місцевого самоврядування на наступний рік?
9. Яким є вичерпний перелік документів, що підлягають обов'язковій публікації згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»?
10. Які посадові особи та підрозділи органів місцевого самоврядування мають відношення до здійснення державної регуляторної політики?
11. В чому полягає необхідність відстеження результативності регуляторного акта?
12. Наведіть приклади рішень органів місцевого самоврядування, що можуть носити характер регуляторного акта.
13. Які способи оприлюднення проектів регуляторних актів передбачені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»?
14. Які вигоди отримують влада, бізнес і територіальна громада від здійснення ефективної регуляторної політики на місцевому рівні?
15. В яких випадках, на вашу думку, слід провадити публічні обговорення проектів регуляторних актів?
16. Які заходи вживаються органами місцевого самоврядування для припинення дії регуляторного акта, прийнятого з порушенням?
17. Чи в регламенті місцевих органів самоврядування відображається процедура здійснення регуляторної діяльності?
18. Хто саме у міській раді розробляє проекти регуляторних актів та за якими критеріями і де це закріплено?
19. Яким чином фізичні та юридичні особи можуть надавати зауваження й пропозиції до проекту регуляторного акта? Чи є це формалізовано?

З М І С Т

СПІВПРАЦЯ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В ІНТЕРЕСАХ ГРОМАДИ

(Анатолій Ткачук, голова Інституту громадянського суспільства)5

1. Юридичні механізми співпраці6

2. Громадська участь через механізми прямої демократії: збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, місцеві референдуми18

3. Співпраця влади та громадських організацій: громадські/консультатійні ради; бізнес-інкубатори; участь представників громадських організацій в тендерних комітетах; підтримка проектів громадських організацій з місцевого бюджету через механізм конкурсів34

4. Корисні додатки51

5. Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їхніх проектів та ініціатив56

РЕСУРСИ ДЛЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

(Євген Фишко, магістр державного управління, директор Інституту муніципального і регіонального розвитку)59

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

(Юрій Ганущак, експерт з питань фінансів та бюджету місцевого самоврядування)75

Принципи бюджетної системи і тендерного законодавства77

Інституції, становлення і розвиток85

Бюджетний і тендерний процеси89

Організація виконання бюджету й роботи тендерного комітету94

Особливості здійснення різних типів закупівель98

Деякі висновки108

Проект (рекомендований для міст із понад 100 тис. жителів)	
Рішення сесії Великокаланивської міської ради	109
Проект примірного положення	
Положення про міський тендерний комітет та організацію закупівель	111
Бюджетний регламент міської ради	116

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

<i>(Ксенія Ляпіна, народний депутат України; Дмитро Ляпін, докторант Національної академії державного управління при Президентові України)</i>	125
Вступ	126
Законодавче визначення процедур регуляторної політики	127
Компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування у здійсненні регуляторної політики	131
Організація роботи органів місцевого самоврядування щодо реалізації регуляторної політики	132
Організація співпраці громадськості та органів місцевого самоврядування у рамках регуляторної політики	139
Додатки	145

ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

<i>(Віталій Зелюк, голова правління Полтавського агентства розвитку територій, Вадим Штефан, консультант проекту БІЗПРО у Полтавській області)</i>	199
Принципи державної регуляторної політики	202
Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів	208
Відстеження результативності регуляторних актів	212

Для нотаток.

Інформаційно-аналітичне видання

Автори:

Анатолій Ткачук

Євген Фишко

Юрій Ганущак

Ксенія Ляпіна

Дмитро Ляпін

Віталій Зелюк

Вадим Штефан

Літературний редактор:

Олександр Климчук.

Інститут громадянського суспільства

м. Київ, бульв. Дружби народів 22, к. 21

тел./факс: 529-73-94

ел. пошта: csi@csi.org.ua

Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Виготовлено ТОВ „ІКЦ Леста“

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК 726 від 18.12.2001 р.
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21, тел. 529-07-32.

Підписано до друку з оригінал-макету 04.12.06

Формат 60х84/16. Гарнітура Times. Папір офсетний.

Умовн.-друк. арк 13,49 Обл.-вид.арк. 11,97. Наклад 1000 прим.