

# ПУТІВНИК ДЛЯ ЛІДЕРІВ ГРОМАД

Місцевий економічний розвиток  
і місцева демократія:  
діалоги зі стейкхолдерами

# Путівник для лідерів громад

Місцевий економічний розвиток  
і місцева демократія:  
діалоги зі стейкхолдерами

УДК 352:330.3]:[331.107:316.46]](036)

М65

**Автор-упорядник:**

**Сергій Панцир**, кандидат історичних наук, керівник Центру соціального партнерства та лобювання НаУКМА

**Рецензенти:**

**Я. Б. Олійник**, академік НАПН України, доктор економічних наук, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

**В. Д. Полтавець**, кандидат наук із державного управління, виконавчий директор Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад».

М65 Місцевий економічний розвиток і місцева демократія: діалоги зі стейкхолдерами: Путівник для лідерів громад / Упорядник С. Панцир. – К.: Юстон, 2020. – 128 с.

ISBN 978-617-7854-20-2.

Викладені погляди належать експертам та учасникам Програми «Добре врядування» Громадської спілки «Аспен Інституту Київ» і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Громадської спілки «Аспен Інститут Київ» та/або Національного фонду підтримки демократії.

Інформація та матеріали, розміщені в Путівнику для лідерів громад, є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо це здійснюється безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й розповсюдженні є обов'язкове посилання на Громадську спілку «Аспен Інститут Київ».

УДК 352:330.3]:[331.107:316.46]](036)

ISBN 978-617-7854-20-2

© Громадська спілка «Аспен Інститут Київ», 2020.

Всі права захищені.



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*

Це видання стало можливим завдяки фінансовій підтримці Національного фонду підтримки демократії/ National Endowment for

Democracy (NED) в рамках проекту Аспен Інституту Київ «Підтримка та вдосконалення децентралізації»/ Promoting and Improving Decentralization.

---

# Зміст

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ПЕРЕДМОВА</b>   | <b>8</b>  |
| <b>ВСТУП</b>   | <b>10</b> |
| <b>РОЗДІЛ I. ДІАЛОГИ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ТА ПРИНЦИПИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ</b>    | <b>12</b> |
| 1.1. Принципи доброго врядування   | 12        |
| 1.2. Залучення стейкголдерів до консультацій                                 | 14        |
| 1.3. Порядок денний та організація діалогів зі стейкголдерами                | 17        |
| 1.4. Структура пропозиції щодо зміни державної політики                      | 22        |
| 1.5. Загальний алгоритм проведення діалогів (консультацій) зі стейкголдерами | 23        |
| <b>РОЗДІЛ II. ДІАЛОГИ ПРО МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК</b>                  | <b>27</b> |
| 2.1. Місцевий економічний розвиток: проблеми та пропозиції                   | 27        |
| 2.2. Кейс 1. Підвищення рівня стратегування та планування розвитку громад    | 36        |
| 2.3. Кейс 2. Податок на доходи фізичних осіб                                 | 44        |
| 2.4. Кейс 3. Доступність якісної питної води для мешканців громад            | 49        |

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>РОЗДІЛ III. ДІАЛОГИ ПРО ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ (УПРАВЛІННЯ) В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ</b>   | <b>54</b>  |
| 3.1. Виконання об'єднаними територіальними громадами розширених повноважень: проблеми та пропозиції         | 54         |
| 3.2. Кейс 1. Розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування                                  | 64         |
| 3.3. Кейс 2. Поширення ефективних рішень щодо організації діалогів зі стейкголдерами та громадськістю в ОТГ | 77         |
| 3.4. Кейс 3. Підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування                                    | 85         |
| 3.5. Кейс 4. Підтримка інституційної спроможності ОТГ   | 94         |
| <b>ВИСНОВКИ</b>   | <b>101</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ</b>   | <b>108</b> |
| <b>УЧАСНИКИ ДІАЛОГІВ</b>  | <b>110</b> |

# Передмова

Реалізація принципів доброго врядування залишається викликом як для органів державного управління та місцевого самоврядування, так і загалом для суспільно-політичного дискурсу в сучасній Україні. Їх запровадження в повсякденні управлінські та політичні практики уможливить стрімкий та потужний соціально-економічний поступ, суттєво підвищить довіру громадян до владних інституцій в державі.

**Програмний напрям «Добре врядування»** Аспен Інституту Київ сприяє формуванню діалогової платформи для обговорення суспільних проблем, неузгодженостей чинної державної політики, глобальних викликів та ймовірних загроз, на які має реагувати держава, визначаючи стратегію їх подолання.

Підтримка проведення реформи місцевого самоврядування в Україні визнана одним із пріоритетів Програми «Добре врядування» у 2019–2020 роках, оскільки сприятиме розвитку місцевої демократії та економічному розвитку українських громад.

У межах проєкту **«Підтримка та вдосконалення децентралізації»** (Promoting and Improving Decentralization) Аспен Інститут Київ започаткував нову для України, але відому у світі практику консультацій зі стейкхолдерами, спрямованих на формування практик і традицій «учасницької демократії»: обговорення змісту державної політики як максимально інклюзивного діалогу стейкхолдерів: тих, на кого впливають рішення державної політики; тих, хто відповідає за їх впровадження (державні та муніципальні службовці), галузевих експертів, політиків, представників міжнародних організацій та проєктів, бізнес-асоціацій, медіа та громадських організацій.

**Аспен Інститут Київ висловлює подяку Національному фонду підтримки демократії (National Endowment for Democracy (NED))** за підтримку ініціативи зі створення діалогової платформи для національних та місцевих лідерів реформи та можливість поділитися спільними напрацюваннями у «Путівнику для лідерів громад».

**Аспен Інститут Київ також висловлює подяку за участь у підготовці Путівника:**

лідерам і фахівцям органів місцевого самоврядування Долинської міської ОТГ Івано-Франківської області, Мереф'янської міської ОТГ Харківської області, Новоолександрівської сільської ОТГ Дніпропетровської області, Новоукраїнської міської ОТГ Кіровоградської області, Пирятинської міської ОТГ Полтавської області та Тростянецької міської ОТГ Сумської області,

**а також особисто:**

керівнику аналітичного центру Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» **Анатолію Мельничуку**;  
докторанту географічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка **Олені Денисенко**.

Поширюючи практики цивільності, розвиваючи лідерство, базоване на цінностях, Аспен Інститут Київ сприяє успіху нашої країни як демократичної, економічно та інтелектуально сильної держави. Приєднуйтеся до розбудови доброго суспільства!



**ЮЛІЯ ТИЧКІВСЬКА**  
Виконавча директорка  
Аспен Інституту Київ



# Вступ

**Путівник для лідерів громад «Місцевий економічний розвиток і місцева демократія: діалоги зі стейкхолдерами»** розроблений експертами та учасниками Програми «Добре врядування» Аспен Інституту Київ для лідерів громад, заінтересованих брати участь у проведенні реформи місцевого самоврядування, формуванні політики громад на принципах доброго врядування. Цей методичний матеріал сформований за результатами чотирьох сесій консультацій (діалогів) із заінтересованими сторонами реформи, у яких взяли участь 94 представники із 17 регіонів України.

З жовтня 2019 по квітень 2020 року Аспен Інститут Київ провів два раунди консультацій із заінтересованими сторонами реформи відповідно до обраних тем: 1) місцевий економічний розвиток громад; 2) забезпечення спроможності громад здійснювати розширене коло повноважень. Проведення консультацій сприяло поширенню знань про принципи доброго врядування та кращі практики у сфері децентралізації, визначенню основних проблем на рівні об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та напрацюванню рекомендацій для їх розв'язання. Результати цих обговорень узагальнені в Путівнику для лідерів громад «Місцевий економічний розвиток і місцева демократія: діалоги зі стейкхолдерами», який розповсюджуватиметься серед заінтересованих сторін реформи.

Перший розділ включає базову інформацію про підготовку та проведення консультацій зі стейкхолдерами на принципах доброго врядування. У наступних двох розділах представлені конкретні ситуації (кейси), які відображають процес проведення діалогів – від постановки проблеми до фокусування на конкретних пропозиціях з її розв'язання.

Проста структура кейсу дозволяє представити принципи доброго врядування та положення Європейської хартії місцевого самоврядування, на яких базуються діалоги, і які є критеріями оцінки проблем/пропозицій.

У кейсі також показано бачення представниками заінтересованих сторін конкретних проблем та способів їх розв'язання.

**Аспен Інститут Київ висловлює подяку** всім учасникам діалогів – без них успішна реалізація Програми «Добре врядування» була б неможлива.



**ОЛЕНА ФОМІНА**  
Менеджер Програми  
«Добре врядування»

# Розділ І

## ДІАЛОГИ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ТА ПРИНЦИПИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

### 1.1. ПРИНЦИПИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

Програма Аспен Інституту Київ «Добре врядування» у сфері політики децентралізації влади в Україні ґрунтується на принципах доброго врядування, розроблених для місцевого самоврядування, а саме, **12 принципах доброго демократичного врядування**. Вони визначені у «Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», рекомендованій до впровадження XV сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 року) та Комітетом міністрів Ради Європи (2008 року).

### 12 ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ, покликані сприяти постійному покращенню управління органами місцевого самоврядування

- 01 чесне проведення виборів, представництво та участь** – для забезпечення реальних можливостей всіх громадян мати право голосу в місцевій публічній діяльності
- 02 зворотний зв'язок, чутливість** – для забезпечення органами місцевого самоврядування законних очікувань та потреб громадян
- 03 ефективність і результативність** – для забезпечення досягнення цілей за найбільш оптимального використання ресурсів

- 04 відкритість і прозорість** – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність
- 05 верховенство права** – для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності
- 06 етична поведінка** – для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними
- 07 компетентність і спроможність** – для забезпечення належного виконання своїх обов'язків депутатами місцевих рад і службовцями
- 08 інновації та відкритість до змін** – для забезпечення отримання переваг від впровадження нових рішень та кращих практик
- 09 сталий розвиток та стратегічна орієнтація** – для врахування інтересів майбутніх поколінь
- 10 раціональне управління фінансами** – для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад
- 11 права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість** – для забезпечення захисту та поважного ставлення до кожного, щоб жодний не був дискримінований або виключений
- 12 підзвітність** – для забезпечення відповідальності депутатів місцевих рад та службовців за їхню діяльність

## 1.2. ЗАЛУЧЕННЯ СТЕЙКГОЛДЕРІВ ДО КОНСУЛЬТАЦІЙ

Ідентифікація стейкголдєрів – заїнтересованих у політиці децентралізації влади сторін – була здійснена на етапі первинного дослідження проблем формування та реалізації політики, проведеного експертами Програми «Добре врядування».

Джерелами інформації про стейкголдєрів були офіційні документи органів влади, що забезпечують формування політики децентралізації, інформаційно-аналітичні матеріали експертів, організацій, засобів масової інформації.

Для реалізації проекту «Підтримка та вдосконалення децентралізації» за визначеними темами, пов'язаними з місцевим економічним розвитком громад і забезпеченням їх спроможності здійснювати розширені повноваження, для проведення консультацій були запрошені представники таких груп стейкголдєрів (див. табл.).

| Групи стейкголдєрів  | Діалоги щодо місцевого економічного розвитку |                       | Діалоги щодо публічного адміністрування ОМС |                       |
|--|--|-----------------------|---|-----------------------|
|  | I діалог<br>08.10.19                         | II діалог<br>11.02.20 | I діалог<br>10.12.19                        | II діалог<br>14.04.20 |
| ОМС та їх асоціації  | 9  | 14                    | 10  | 13                    |
| Органи державної влади (Міністерство розвитку громад та територій України, народні депутати України) | 3  | 3                     | 1   | 3                     |
| Бізнес та бізнес-асоціації   | 2  | 4                     | -   | -                     |
| Експерти громадських організацій та проєктів міжнародної технічної допомоги                          | 5  | 9                     | 6   | 10                    |
| ЗМІ  | -  | -                     | 2   | -                     |

01

**Представники органів місцевого самоврядування (ОМС) та їх асоціацій.** Лідери органів місцевого самоврядування, зокрема об'єднаних територіальних громад, найбільше відчували вплив реформи децентралізації, відповідно їхній інтерес у цій сфері політики є визначальним. Врахування їхніх потреб як первинних стейкголдєрів, забезпечення їх спроможності виконувати розширені повноваження, по суті, визначає результативність реформи.

Ця група стейкголдєрів під час діалогів була найчисельніша. Підтримку в залученні лідерів ОТГ до діалогів надали асоціації органів місцевого самоврядування. Під час обговорення лідери громад визначали найгостріші проблеми, що супроводжують реалізацію реформи, висловлювали власну думку щодо можливих варіантів їх розв'язання.

02

**Представники органів влади, що забезпечують формування державної політики у сфері децентралізації.**

Рішення цієї групи стейкголдєрів безпосередньо впливають на якість і результати реформи, на хід і темпи її реалізації. Конструктивний і проблемно-орієнтований діалог за участі представників цієї групи стейкголдєрів дозволить формувати політику в цій сфері більш зважено, із забезпеченням балансу інтересів в ухвалених рішеннях. Кількісно ця група не була найчисельнішою під час діалогів. Однак у процесі обговорення представникам органів влади, з одного боку, була забезпечена можливість роз'яснити окремі рішення, з іншого – вести діалог між урядовцями, депутатами й представниками громад та експертами щодо пошуку наступних кроків впровадження реформи.



**03**

**Представники бізнесу та бізнес-асоціацій** переважно зацікавлені в обговоренні питань місцевого економічного розвитку та вдосконаленні його регулювання.

Їх було небагато, але вони брали активну участь у діалогах, оцінюючи гостроту окремих проблем економічного розвитку, висловлювали пропозиції щодо формування більш ефективної економічної політики.

**04**

**Експерти громадських організацій та проєктів міжнародної технічної допомоги** виявились однією з найбільш вмотивованих категорій у політиці децентралізації. За останні роки громадські організації стали активними учасниками процесу формування рішень у сфері децентралізації; самостійно або в рамках проєктів міжнародної технічної допомоги вони організують публічні дискусії, розробляють стратегії та проєкти рішень щодо політики децентралізації. Значною мірою хід реалізації реформи визначається впливом саме цієї групи учасників, як завдяки їхній експертизі та активності, так і завдяки тісній взаємодії з іншими стейкхолдерами реформи.

Кількість експертів, які взяли участь у діалогах, доволі значна, бо залучити їх було нескладно завдяки високій публічній активності.

**05**

**Представники медіа** не брали активної участі в серії діалогів. Ймовірно, залучення медіа до консультацій та формування їхньої зацікавленості в такому форматі дискусії потребує додаткового узгодження на етапі підготовки консультацій із визначенням ключових фокусних точок і гострих питань для обговорення.

### 1.3. ПОРЯДОК ДЕННИЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ

За підсумками проведеного **опитування** заінтересованих сторін реформи місцевого самоврядування визначено такі пріоритетні напрями: **1) вплив децентралізації на місцевий економічний розвиток; 2) вплив децентралізації на адміністративну діяльність ОТГ (спроможність здійснювати розширене коло повноважень).**

За кожним напрямом проведено два раунди діалогів. Перший фокусувався на обговоренні проблем, що супроводжують впровадження реформи за визначеним напрямом, а другий був присвячений обговоренню пропозицій для підвищення ефективності політики децентралізації.

Сценарій **першого раунду** діалогів передбачав презентацію результатів попереднього опитування лідерів ОТГ та експертів. Учасникам було запропоновано проаналізувати, оцінити й доповнити коло найгостріших проблем у впровадженні реформи, а також визначити найефективніші типи рішення. Під час консультацій зі стейкхолдерами учасники не лише коментували визначені проблеми чи типи рішень, але й оцінювали гостроту та механізми можливого пом'якшення наявних проблем у процесі реалізації реформи, пропонували регуляторні та інституційні механізми підвищення її ефективності. Підсумком діалогу стало визначення тез як основи порядку денного для наступного раунду.

До **другого раунду** діалогів експерти розробили серію підготовчих матеріалів з описом основних проблем і причин їх виникнення, а також перелік ключових відповідальних стейкхолдерів і пропонувані рішення. Учасники діалогів мали можливість заздалегідь ознайомитися з матеріалами, заповнити відповідні форми, надавши свої оцінки та рекомендації, а також змінити чи доповнити будь-які визначення, що стало підґрунтям для обговорення під час консультацій.

Програма консультацій зі стейкхолдерами передбачала також ознайомленням з кращими практиками (кейсами) кількох ОТГ

у сфері місцевого економічного розвитку та розбудови інституційної спроможності. Критеріями вибору кращих практик були, з одного боку, ефективні управлінські рішення, які можна поширити й на інші громади, а з іншого – значний досвід громад із пошуку рішень за окремими аспектами впровадження реформи. Це стало підґрунтям інтересу до таких ОТГ, запропонованих ними рішень, поширення їхнього досвіду, а також обговорення вдосконалення нормативного регулювання на цій основі.

Окремо варто наголосити на різноманітних методах взаємодії між окремими учасниками Програми та стейкхолдерами під час консультацій. Окрім, власне, обміну баченням, пропозиціями, досвідом та оцінками, також застосовувався метод анкетування: учасники Програми «Добре врядування» оцінювали пріоритетність визначених проблем і запропонованих рекомендацій.

Формат консультацій передбачає особливу увагу до ролі модератора та модерування як такого, а також важливість дотримання принципів організації та проведення консультацій.

## ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ

**Принцип участі та партнерства** – визнання вирішального значення участі стейкхолдерів у результативності політики, цінності їхніх знань і досвіду в процесі формування політики; учасники консультацій мають право без дискримінації брати участь в ухваленні рішень на всіх рівнях.

**Принцип об'єктивності/ неупередженості** – прийняття чи відхилення пропозицій стейкхолдерів виключно на основі об'єктивних і прийнятних аргументів; неупереджене ставлення до пропозицій стейкхолдерів, залучених до консультацій.

**Принцип доброчесності** – принципова відмова від шахрайства, маніпуляцій процедурами, методами та результатами консультацій; притягнення до відповідальності осіб, які порушують цей принцип.

**Принцип прозорості** – надання повної інформації про методологію, оцінювання та використання внеску стейкхолдерів, забезпечення можливості відстежити процес проходження їхніх пропозицій.

**Принцип відповідальності та підзвітності** – надання повних звітів про хід та результати консультацій; дотримання правил захисту персональних даних, а за потреби – конфіденційності.

**Принцип толерантності** – недопущення практики приниження гідності учасників консультацій, застосування дискримінаційних обмежень.

**Принцип ефективності** – проведення результативних консультацій за умови оптимальних витрат бюджетних та інших ресурсів органів влади, мінімальних витрат часу і коштів стейкхолдерів на участь у консультаціях.

**Принцип доцільності** – проведення консультацій, що відповідають проблемам, пріоритетам і цілям політики; недопущення проведення «консультацій заради консультацій» або як інструмента затягування процесу ухвалення необхідних рішень.

**Принцип відкритості** – організатори діалогу відкрито збирають та поширюють думки та позиції учасників діалогу на основі відкритого та доступного процесу участі.

**Принцип довіри** – організатори та учасники діалогу довіряють одне одному, попри відмінність цілей та інтересів, демонструючи прозорість, повагу та готовність покладатись одне на одного в досягненні цілей політики та діалогу.

**Принцип незалежності** – учасники діалогу визнаються вільними та незалежними, чії цілі, рішення та діяльність поважають. Учасники діалогу вільні від будь-якого адміністративного контролю з боку влади.

**Принцип доступності** – під час діалогу використовується проста зрозуміла мова та зручні інструменти участі на основі чіткої логіки такої участі.

**Принцип інклюзивності** – до діалогу повинні бути залучені представники всіх вразливих груп, включаючи молодь, осіб похилого віку, осіб з інвалідністю і т. п.

**Принцип результативності** – процес діалогу має бути спрямований на конкретний результат і бути відкритим до зміни вихідних позицій організаторів діалогу. Такий результат необхідно задокументувати і надати до нього публічний доступ. Рішення за результатами діалогу мають бути обґрунтовані й виконуватись відповідальними особами, а також бути відкриті для контролю і передбачати санкції за неналежне чи неякісне виконання.

## НА ОСНОВІ ПЕРЕЛІЧЕНИХ ПРИНЦИПІВ БУЛО СФОРМОВАНО КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДІАЛОГІВ



Ефективним інструментом зворотного зв'язку в діалогах може бути оцінювання якості проведеного заходу згідно з запропонованими критеріями, що й було реалізовано серед учасників проєкту, та стало підґрунтям для підвищення якості організації наступних раундів.

## 1.4. СТРУКТУРА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗМІНИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Оскільки мета діалогів із заінтересованими сторонами полягає у формуванні конкретних пропозицій, до другого раунду учасникам запропонували формат їх структурування та обґрунтування.

### ПРОПОЗИЦІЯ ПОВИННА БУТИ ДОБРЕ СТРУКТУРОВАНА ТА МОЖЕ МІСТИТИ ТАКЕ

- 01** **Оцінку масштабу і гостроти проблеми.** На основі такої оцінки об'єктивно формується порядок денний, що включає найактуальніші та найпріоритетніші проблеми, які охоплюють більшість суб'єктів.
- 02** **Оцінку важливості проблеми.** Виявивши, наскільки значуща проблема для всіх стейкхолдерів, можна встановити, чи потребує вона нагального розв'язання.
- 03** **Причини проблемної ситуації.** Це питання дозволяє зрозуміти, як різні стейкхолдери бачать причини виникнення проблеми, з одного боку, а з іншого – створює підґрунтя для обговорення заходів з усунення чи пом'якшення негативного прояву цих обставин засобами регуляторного чи іншого впливу.
- 04** **Аргументи.** Усвідомлене обґрунтування проблем і причин їх виникнення, особливо коли їх повторюють різні стейкхолдери, дозволить більш об'єктивно оцінити наслідкові зв'язки, цілеспрямовано та об'єктивно впливати на першопричину проблеми найдоцільнішими в кожному конкретному випадку засобами, ухвалюючи рішення,

які забезпечать у майбутньому більш стійкий баланс інтересів між різними стейкхолдерами.

- 05** **Орган державної влади** уповноважений розв'язувати проблему (ключовий стейкхолдер). У разі відсутності такого учасникам пропонується дати рекомендації щодо його створення або прокоментувати доцільність уповноваження на розв'язання проблеми існуючого органу.

За рекомендованою структурою учасникам другого раунду пропонувалося проаналізувати проблеми, визначені в першому раунді діалогів. Така форма роботи потребує додаткового зв'язку з учасниками діалогів для підвищення їхньої активності в запропонованому форматі, адже на заповнення форм потрібні час і зусилля. Водночас така підготовча робота дозволяє зробити наступний раунд консультацій більш предметно-орієнтованим та спрямованим на пошук й узгодження бачення окремими стейкхолдерами найефективніших рішень.

## 1.5. ЗАГАЛЬНИЙ АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕННЯ ДІАЛОГІВ (КОНСУЛЬТАЦІЙ) ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ

Організація консультацій зі стейкхолдерами повинна спиратись на послідовний і чіткий алгоритм організаційних, інформаційно-аналітичних і комунікаційних заходів на основі принципів доброго врядування.

Акцент на строгості алгоритму та принципів пов'язаний з розумінням формування політики як колективного процесу прийняття рішень в публічних інтересах його рівноправними учасниками, які відстоюють власні інтереси. Якість і успіх політичного розв'язання наявної проблеми залежить від вміння збалансувати окремі, приватні інтереси, залучивши вплив стейкхолдерів для суспільної вигоди.

## ЕТАП 1

### Визначення цілей і стану реалізації відповідної сфери політики.

Необхідно вивчити поточний стан справ у відповідній сфері політики, у тому числі нормативне забезпечення її реалізації. Експерти Програми опрацювали базові політичні документи, які визначають сутність, цілі та завдання реформи місцевого самоврядування, нормативно-правову базу, інституційну основу; визначили, хто формує та реалізує політику, проаналізували результати впровадження політики у форматі звітів, інформаційних матеріалів тощо. Це дало можливість виявити ті напрями політики, реалізація яких супроводжується значними труднощами та конфліктами інтересів учасників.

## ЕТАП 2

**Аналіз стейкхолдерів та їх взаємодії.** Необхідно визначити всіх, хто має інтереси у сфері реалізації відповідної політики, без кого її неможливо успішно впровадити. Важливо визначити три категорії стейкхолдерів відповідної політики:

- **ключові** – ті, хто приймає рішення у відповідній сфері політики;
- **первинні** – ті, для кого реалізується політика, набувачі вигод відповідної політики (зокрема ОТГ);
- **вторинні** – ті, які впливають на політику, але можуть і не мати прямих інтересів чи вигод (експерти, проекти міжнародної технічної допомоги, ЗМІ).

Доцільно сформувати перелік стейкхолдерів, налагодити з ними комунікацію, провести попереднє опитування щодо бачення проблем у сфері реалізації відповідної політики.

## ЕТАП 3

**Визначення принципів доброго врядування**, із запровадженням яких тісно пов'язана відповідна сфера політики. Серед принципів доброго врядування, визначених Радою Європи для покращення управління, обрано 6, які найбільше кореспондуються з реалізацією реформи децентралізації:

**Принцип 1.** Чесне проведення виборів, представництво та участь.

**Принцип 2.** Зворотний зв'язок.

**Принцип 3.** Ефективність і результативність.

**Принцип 4.** Відкритість і прозорість.

**Принцип 7.** Компетентність і спроможність.

**Принцип 12.** Підзвітність.

Кожен із них послідовно розкривається як під час консультацій, так і на презентації окремих кейсів.

## ЕТАП 4

**Визначення правил модерації – основних правил, за якими відбуватиметься діалог.**

## ЕТАП 5

**Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діалогу** не має особливих відмінностей порівняно з проведенням нарад чи засідань. Бажано проводити консультації за круглим столом.

## ЕТАП 6

**Підготовка та проведення першого раунду діалогів.**

### ЕТАП 7

**Підготовка протоколу, в якому фіксується позиція кожного учасника, а точність висловлення у виступі погоджується.**

### ЕТАП 8

**Аналіз здобутків та недоліків діалогу, щоб урахувати їх під час організації наступного раунду діалогу.**

### ЕТАП 9

**Визначення фокусу наступного раунду діалогів.**

### ЕТАП 10

**Аналіз паралельних політичних заходів з обговорення та формування порядку денного політики.** Інтеграція результатів у порядок денний діалогу.

### ЕТАП 11

**Формулювання та погодження сфокусованих пропозицій до порядку денного.**

## Розділ II

### ДІАЛОГИ ПРО МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

#### 2.1. МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК: ПРОБЛЕМИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Добробут об'єднаної територіальної громади залежить від її економічного розвитку, який забезпечує зростання надходжень до бюджету та зайнятість населення, належний стан виробничої та соціальної інфраструктури. Місцевий економічний розвиток (МЕР) – це взаємодія влади, бізнесу та громади в інтересах формування економічного потенціалу, залучення інвестицій та підвищення якості життя населення. З метою дослідити ключові впливи формування ОТГ на місцевий економічний розвиток, виявити ключові проблеми та пропозиції стейкхолдерів для подальшого вдосконалення заходів у межах реформи децентралізації 2019 року експертами Програми «Добре врядування» проводилося **опитування** лідерів ОТГ та експертів, результати якого були сформовані в аналітичну записку.

Під час проведення двох раундів діалогів у жовтні 2019 року та лютому 2020 року обговорювалися проблеми у сфері МЕР та напрацьовувалися пропозиції щодо їх розв'язання. До діалогів вдалося залучити понад 50 експертів з 14 регіонів країни, у тому числі лідерів об'єднаних територіальних громад, народних депутатів України, представників Міністерства розвитку громад та територій України, асоціацій органів місцевого самоврядування, міжнародних проєктів та бізнесу. Пропозиції щодо розв'язання проблем місцевого економічного розвитку розроблялися за такими трьома фокусами.

## 01 Формування ресурсної бази та інфраструктури для економічного розвитку ОТГ

Враховувалося таке:

- а)** фактори виробництва та їх використання підприємствами громад (земля, виробничі потужності, наявність у громадах успішних підприємницьких чи управлінських практик, кадровий потенціал, залучені інвестиції тощо);
- б)** економічна інфраструктура (енергопостачання, водопостачання, фінансово-кредитні інституції, дорожно-транспортна інфраструктура).

## 02 Планування економічного розвитку ОТГ

Було розглянуто та враховано різні стратегії економічного розвитку. Учасники обговорення переважно наголошували на двох напрямках:

- а)** першочерговий розвиток інфраструктури (дороги, освітні, медичні та заклади культури, парки, стадіони) як основи для подальшого економічного розвитку;
- б)** стимулювання економічного розвитку (залучення великих чи перспективних підприємств та інша інвестиційна активність, підтримка малого та середнього бізнесу).

## 03 Перспективні інструменти економічного розвитку ОТГ

Стейкхолдери виокремили такі:

- а)** державно-приватне партнерство;
- б)** співробітництво територіальних громад;
- в)** утворення сільськогосподарських кооперативів.

За результатами попереднього опитування учасникам першого раунду діалогів було запропоновано обговорити такі проблеми впливу укрупнення громад на місцевий економічний розвиток та можливості їх розв'язання.

## ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

- Відсутність належної комунікації між органами місцевого самоврядування і місцевим бізнесом.
- Упередження керівництва та мешканців ОТГ, що поява нових підприємств порушить усталений порядок життя в громаді.
- Конфлікт місцевих еліт: місцеві депутати (особливо з числа бізнесменів), не заінтересовані в появі нових підприємств. Зафіксовано випадки, коли бізнес-групи, щоб зберегти й посилити свій вплив на території, що становлять для них економічний інтерес, вимагали об'єднати ці території в громади, визначених ними конфігурацій.
- Складність для громади забезпечити належні пропозиції для бізнесу через нестачу кваліфікованих фахівців, відсутність належної інфраструктури, обмежені ресурси.
- Проблеми інституційного забезпечення місцевого розвитку (інститути місцевого/регіонального розвитку існують, але їхня діяльність не координується; вони неефективно використовують наявні ресурси, формально співпрацюють із громадами, розв'язують локальні проблеми без визначення місця ОТГ в економічній системі регіону).
- Відсутність належного планування в ОТГ (програми розвитку переважно формальні або неіснують, бо розробляються без залучення громадськості та бізнесу; моніторинг виконання цих програм відсутній).

## ПРОПОЗИЦІЇ З РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

- Забезпечення інформаційної підтримки бізнесу (надання інформації про майно та земельні ділянки, які може використовувати бізнес, потенційні інвестиційні об'єкти в ОТГ, перелік чинних регуляторних актів тощо).
- Забезпечення умов для взаємодії бізнесу та ОТГ (створення рад підприємців, які можуть «на рівних» співпрацювати з ОМС, напрацьовувати та пропонувати свої рішення).
- Підвищення кваліфікації працівників ОМС (навчальні програми/семінари/тренінги у сфері місцевого економічного розвитку; обмін досвідом із більш успішними громадами; формування мережі місцевих експертів).
- Посилення інституційного забезпечення (інститутів місцевого/регіонального розвитку).
- Поліпшення стратегічного планування місцевого економічного розвитку (зіставлення стратегій розвитку громад зі стратегіями регіонального розвитку; забезпечення фахової зовнішньої допомоги ОТГ; експертне менторство/експертний супровід громад).

## ПІД ЧАС ДІАЛОГУ 8 ЖОВТНЯ 2019 РОКУ СТЕЙКГОЛДЕРИ ВИЗНАЧИЛИ ШИРШИЙ ПЕРЕЛІК ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.



### 1. ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ ТА ІНФРАСТРУКТУРИ ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОТГ

- 01** Неспроможність ефективно використовувати власний ресурсний потенціал громади для наповнення місцевих бюджетів та забезпечення спроможності ОТГ.
- 02** Обмеження ОТГ в розпорядженні землями за межами населених пунктів.
- 03** Низький кадровий потенціал у сфері МЕР та відсутність фахівців зі стратегічного планування.
- 04** Сплата відокремленими підрозділами великих підприємств ПДФО не за місцем розташування, а за адресою державної реєстрації головного підприємства.
- 05** Обмежений доступ деяких ОТГ до державної підтримки на розвиток інфраструктури, зокрема субвенції на соціально-економічний розвиток території.



- 06** Стимування виробничої активності в громаді через високу вартість та значні витрати часу на підключення до електро- та газорозподільних мереж.
- 07** Труднощі в доступності якісної питної води для мешканців ОТГ і бізнесу.
- 08** Обмежені можливості ОТГ розвивати власну інфраструктуру через скасування цільового пайового внеску, який повинні сплачувати підприємства. Не розроблено відповідний компенсаційний механізм втрат місцевих бюджетів.

## 2. ПРОБЛЕМИ ПЛАНУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОТГ

- 01** Відсутність інтегрованих підходів до реалізації стратегії місцевого економічного розвитку (забезпечення реалізації регіональних та міжрегіональних проєктів місцевого економічного розвитку).
- 02** Низька культура планування розвитку територіальних громад, зокрема формалізм у підготовці планувальних документів, застосуванні програмно-цільового методу.
- 03** Низький рівень взаємодії ОМС та підприємців у громадах.
- 04** Неможливість забезпечення стабільного добробуту жителів об'єднаних громад, а також його покращення через непередбачуваність доходів бюджету ОТГ.

- 05** Низька спроможність новостворених ОТГ залучати інвестиції та управляти власним економічним розвитком.
- 06** Відсутність практики середньострокового планування на принципах ефективного управління, зокрема на основі вимірюваних показників щодо ресурсів, управлінських процесів і послуг, продуктів (безпосередніх результатів політики), вигід мешканців громад, впливів на розвиток громади.

## 3. ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОТГ

- 01** Низький рівень розвитку сільськогосподарської кооперації.
- 02** Законодавчі обмеження щодо напрямків державно-приватного партнерства.

**ПІД ЧАС ДРУГОГО РАУНДУ ДІАЛОГІВ ВДАЛОСЯ ВИЗНАЧИТИ 12 РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ВПЛИВУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК.**



- 01 Забезпечити передавання ОТГ земель за межами населених пунктів.
- 02 Підвищити кваліфікацію службовців у сфері стратегічного планування.
- 03 Забезпечити громадам доступ до державної підтримки на розвиток інфраструктури: оцінити потреби в розвитку інфраструктури; зменшити адміністративні витрати на підготовку проектів, які фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР); створити окремі фонди підтримки розвитку інфраструктури (або лоти на економічний розвиток у ДФРР).
- 04 Спростити умови підключення до електро- та газорозподільних мереж і забезпечити бізнесу рівноправний доступ до них.
- 05 Забезпечити доступність якісної води для мешканців громад.
- 06 Забезпечити сплату відокремленими підрозділами великих підприємств ПДФО за місцем ведення діяльності, а не за адресою державної реєстрації головного підприємства.
- 07 Компенсувати втрати від скасування пайового внеску.
- 08 Підвищити культуру планування розвитку територіальних громад, забезпечивши узгодженість планування на базовому, регіональному, галузевому та загальнодержавному рівні.

- 09 Посилити взаємодію між місцевою владою та бізнесом шляхом створення різноманітних діалогових платформ та інструментів.
- 10 Забезпечити передбачуваність доходів бюджетів ОТГ: будь-які зміни в законодавстві, що стосуються складу доходів у бюджеті ОТГ, мають набирати чинності не раніше, як за 3 роки з моменту їх прийняття.
- 11 Створити і розвивати сільськогосподарські кооперативи (державна програма розвитку, реєстр кооперативів).
- 12 Забезпечити використання державно-приватного партнерства для фінансування проектів розвитку.

Зазначені рекомендації будуть запропоновані Міністерству розвитку громад та територій для внесення в порядок денний політики децентралізації.

#### **УЧАСНИКИ ПРОЄКТУ КЛЮЧОВИМИ ВИЗНАЧИЛИ ТАКІ ПРОПОЗИЦІЇ**

- 01 підвищення рівня стратегування та планування розвитку громад;
- 02 сплата відокремленими підрозділами підприємств ПДФО за місцевим територіального розташування, а не за місцем реєстрації їх головного підприємства;
- 03 доступність якісної води для мешканців громад.

## 2.2. Кейс 1

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ СТРАТЕГУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД

У контексті доброго врядування співпраці ОМС та підприємців присвячені принципи 3, 9, 10 з **12 принципів доброго демократичного врядування**.

**Принцип 3. Ефективність і результативність** – передбачає організацію системи забезпечення оптимального використання ресурсів в інтересах сталого розвитку громади.

**Принцип 9. Сталий розвиток та стратегічна орієнтація** – передбачає формування публічної та раціональної системи стратегування і планування розвитку громади в інтересах усіх груп населення громади та інтересах майбутніх поколінь.

**Принцип 10. Раціональне управління фінансами** – спрямоване на ефективне використання ресурсів держави і територіальних громад, зокрема на основі стратегування та планування.

### ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Важливість питання ефективного стратегування та планування розвитку громад була визначена при формуванні порядку денного діалогів зі стейкхолдерами. Під час **опитування** експертів та голів ОТГ практично всі респонденти відзначили труднощі у формуванні системної та узгодженої планувальної основи розвитку об'єднаних територіальних громад, утворених протягом 2015–2019 років. Під час консультацій голови ОТГ та депутати відзначали необхідність удосконалення процесу, пов'язаних із ним процедур та підходів у системі формування основних планувальних документів територіальних громад.

### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 11 ЛЮТОГО 2019 РОКУ



**ВАСИЛЬ КУЙБИДА**  
професор Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Київ

Рекомендовано підготувати для громад методичку щодо узгодження їхніх стратегій із регіональною стратегією. На сьогодні у громадах відсутня муніципальна статистика. Це значна проблема, адже без цього не можна ефективно управляти.



**ЮРІЙ ГАНУЩАК**  
директор Інституту розвитку територій,  
м. Київ

До тих пір, поки немає такого поняття, як затверджений «план територій громад» (тобто документ, який має проходити державну експертизу), є велика загроза по передачі земель із державної власності. Передавати землі можна лише за наявності планувальної документації відповідно до законопроєкту № 2280, де передбачається план території громади. Щодо стратегії економічного розвитку: необхідно переходити до середньострокового планування. Поки немає середньострокового планування, ми не можемо розкласти проєкти по роках і не можемо говорити про стратегію.



**ІВАН ФУРСЕНКО**  
перший заступник  
виконавчого  
директора  
Всеукраїнської  
асоціації громад,  
м. Київ

“Необхідно спочатку провести аналіз наявних ресурсів, а лише потім планувати економічний розвиток. Адже плани в деяких ОТГ не співпадають із наявними ресурсами. Потрібно провести перепис і лише потім виходити на процес формування територій та планування економічного розвитку. Перед плануванням місцевого економічного розвитку необхідно провести аналіз ресурсів та кадрового потенціалу. В ідеалі, громаді потрібно зрозуміти, що вона самостійна, і визначити напрями свого розвитку. Після цього провести аналіз ресурсів і лише потім займатися плануванням.



**ЯРОСЛАВ ЖАЛІЛО**  
заступник дирек-  
тора – керівник  
центру економічних  
та соціальних дослі-  
джень Національного  
інституту стратегічних  
досліджень, м. Київ

“Агенції регіонального розвитку працюють на проектних началах на рівні регіонів. Агенції місцевого розвитку працюють на рівні громад. Ці інститути поки не врегульовано. Необхідно врегулювати статус агенцій місцевого розвитку. Необхідно розробляти секторальні програми та секторальні стратегії.

На практиці виявляється, що стейкхолдери бачать і розуміють проблеми у сфері забезпечення місцевого економічного розвитку шляхом залучення інструментів ефективного стратегування та планування розвитку громад, але не готові до системної роботи з реформування системи стратегування та планування в Україні.

### ОПИС КОНКРЕТНОЇ СИТУАЦІЇ З ПРОБЛЕМОЮ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД

У рамках проведеного **опитування** про МЕР та під час консультацій визначено планування розвитку території як один із пріоритетів формування умов до забезпечення розвитку територіальної громади.

Учасниця Програми – заступник міського голови м. Долина Руслана Гаврилків, зокрема розповіла про труднощі, які виникли під час підготовки генерального плану м. Долина, де можна виокремити дві складові – організаційно-управлінські та пов'язані з залученням заінтересованих сторін до процесу планування.

16–17 червня 2020 року Аспен Інститут Київ провів онлайн-семінар «Діалоги зі стейкхолдерами: Методологія та практика» для учасників Програми «Добре врядування», де на прикладі кейсу м. Долина було продемонстровано, як, розробляючи планувальні документи у громаді, залучати інструменти проведення діалогів.

Проблему планування території можна назвати загальною для розвитку територіальних громад в Україні. Її варто розглядати в загальнонаціональній та місцевій площині. На національному рівні триває реформа планування території, суть якої полягає у зміні підходів до планування шляхом інтеграції та залучення населення до прийняття планувальних рішень. На місцевому рівні йде пошук організації взаємопов'язаної та ієрархічно впорядкова-

ної системи планування. Сучасне планування розвитку громади – це результат досягнення консенсусу між стейкхолдерами в баченні розвитку території.

Долинська територіальна громада, у якій влітку 2019 року об'єдналися міська і чотири сільські територіальні громади, почала створювати систему планування власного розвитку. З планувальних документів варто виокремити «Стратегію розвитку Долинського субрегіону на період до 2027 року», «Концепцію індустріального парку», «Концепцію сприяння розвитку велосипедного руху в місті Долина на 2011–2020 роки».

Одним із ключових документів планування території в громаді є «Генеральний план м. Долина Івано-Франківської області», розроблений 2003 року. Завдання розвитку громади в новій територіальній конфігурації та суспільні перетворення за останні майже 20 років поставили на порядок денний формування нового генерального плану міста. Так, наприклад, передбачені чинним документом об'їзні дороги та дорожні розв'язки споруджувати недоцільно, бо відомості про об'єкти будівництва застаріли; чимало підприємств, зазначених у генплані, припинили свою діяльність і на їхньому місці функціонують об'єкти іншого призначення; з'явилися нові будівлі та споруди, зокрема багатоквартирні житлові будинки, ТЦ «Епіцентр».

У складі чинного генерального плану м. Долина відсутній план зонування міста, що зобов'язує суб'єктів будівництва ініціювати розробку детальних планів території з початком нового будівництва чи реконструкції будівель і споруд (з 2018 року розроблено та затверджено [38 детальних планів території](#), видано 61 містобудівна умова та обмеження для проектування об'єкта будівництва). Оновлення законодавства в частині регулювання процесів планування розвитку території передбачає обов'язкове розроблення у складі генеральних планів населених пунктів історико-архитектурного опорного плану для історичних місць.

Обґрунтованим стало [рішення](#) розробити новий генеральний план міста. У виборі розробника важливими критеріями стали приналежність до західного регіону для зручної комунікації, ознайомлення з попередніми роботами виконавців, високий рівень знання програмного забезпечення для розроблення генплану, комунікація та діалог із замовником, ціна виконання робіт.

Розроблення генерального плану м. Долина проводиться поетапно, згідно з вимогами законодавства: розроблено завдання на проектування відділом містобудування та архітектури спільно із розробником; у засобах масової інформації повідомлено про початок розроблення генерального плану та розгляду пропозицій до генплану (газета, сайт міської ради); подано звернення до обласної державної адміністрації про визначення державних інтересів для їх урахування в роботі над генеральним планом та отримана відповідь; проведено громадські слухання та зібрано ряд пропозицій від жителів міста, які проєктанти перевірили на доцільність і відповідність нормам. Неодноразово проводились внутрішні наради відділу з розгляду проєкту генерального плану м. Долина з залученням розробників та вносились необхідні корективи, обговорювались перспективні варіанти використання територій міста та їх забудови.

Станом на липень 2020 року розроблено основне креслення, яке перевіряється на відповідність кадастровому поділу земельних ділянок та їх цільовим призначенням, окрім того, в нього внесені затверджені детальні плани території, що показують перспективну забудову. Велику увагу приділено нанесенню наявних та проєктних вулиць міста.

Розроблення проєкту нового генерального плану в межах чинної процедури не дозволило врахувати інтереси всіх заінтересованих сторін, про що засвідчили громадські слухання. Бажання отримати якісний документ в інтересах розвитку міста та громади загалом

змусили міську раду як організатора призупинити процес розроблення нового генерального плану міста та організувати широкий діалог для усіх стейкхолдерів процесу.

Участь заступника міського голови м. Долина Руслани Гаврилків у Програмі «Добре врядування» дозволила визнати потребу в подальшому доопрацюванні генерального плану м. Долина, яке відбудеться з залученням нового інструмента діалогу та дозволить узгодити позиції стейкхолдерів. Певна затримка в часі прийняття документа – прийнятна плата за можливість підготувати якісний документ, мобілізувати заінтересовані сторони та населення до його реалізації в перспективі.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Розвивати комунікацію та взаємодію між ОМС, бізнесом та громадою, напрацьовувати спільно рішення для розв'язання проблем у сфері місцевого економічного розвитку.
- Вивчати досвід територіальних громад з усталеною успішною практикою формування ефективної комунікаційної інфраструктури та розробляти й реалізовувати (з урахуванням наявного досвіду) власні комунікаційні стратегії громади.
- Запровадити практику проведення місцевих широких діалогів щодо просторового планування та реалізації заходів з освоєння та ревіталізації території.
- Створити інформаційний портал з актуальними даними та інформуванням про заходи та проекти документів планування громади (до прикладу містобудівний кадастр, муніципальна геоінформаційна система (ГІС) тощо) і забезпечити зворотний зв'язок з громадою.
- Розробити стратегію формування взаємоузгодженої та ієрархічної системи документів зі стратегування та планування розвитку громади, створити умови для розроблення бізнесом та громадою концепції інтегрованого розвитку громади, неформальних планувальних документів.

## 2.3. Кейс 2

### ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Питання фінансово-бюджетної спроможності громад не ставилось на порядок денний діалогів зі стейкхолдерами як таке, що за своєю експертною складністю і політичною актуальністю вимагає окремої уваги, аналізу та відбору специфічних груп стейкхолдерів. Діалоги зі стейкхолдерами проекту «Підтримка та вдосконалення децентралізації» передбачали охоплення максимально широкого і доступного для сприйняття кола питань політики децентралізації влади.

До порядку денного діалогів питання податкових надходжень, зокрема регулювання податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), включено через те, що лідери органів місцевого самоврядування неодноразово наголошували на його важливості для гарантій спроможності новоутворених громад. Крім того, ті чи інші проблеми податкових надходжень ставали предметом обговорення між учасниками діалогів. За результатами голосування учасників проекту питання регулювання ПДФО було п'ятим за пріоритетністю.

Вирішальним чинником включення питання до обговорення стала чітка орієнтація проекту на принципи доброго врядування. Команда проекту керувалась насамперед принципом 1 з **12 принципів доброго демократичного врядування**.

**Принцип 1. Чесне проведення виборів, представництво та участь** – передбачає спробу узгодити різні законні інтереси та досягти широкого консенсусу, а також прийняття рішення волею більшості, поважаючи права і законні інтереси меншості [1, с. 14].

Згідно з цим принципом через необхідність керуватись волею більшості (результати голосування учасників Програми), врахувати інтереси меншості (наполягання окремих лідерів ОТГ), узгоджувати різні інтереси (дискусії між експертами та лідерами ОТГ) ухвалено рішення включити питання фінансово-бюджетних гарантій ОМС до порядку денного підготовки пропозицій щодо підвищення ефективності децентралізації влади в рамках проекту.

### ОПИС ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) – основне джерело доходів місцевих бюджетів. Так, за даними офіційної звітності Державної казначейської служби України, серед видів надходжень місцевих бюджетів (I квартал 2020 року) найбільшу частку займають саме надходження від ПДФО – 40,7 млрд грн (або 60,72 %) від загальної суми доходів загального фонду місцевих бюджетів. У порівнянні з аналогічним періодом 2019 року, надходження цього виду податку зросли на 4,8 млрд грн, або на 13,3 % [7].

*Довідково: Загалом обсяг надходжень ПДФО за I півріччя 2020 року склав 81 млрд грн, приріст надходжень проти січня – червня минулого року – 3,8 млрд грн (+5 %).*

Тому будь-які втрати доходів від цього податку чутливі для громади, бо обмежують її можливості фінансувати публічні послуги.

Показник надходжень від ПДФО лежить в основі визначення спроможних громад, розрахунку індексу податкоспроможності, базової та реверсної дотації місцевим бюджетам [10, пункти 10–11].

За експертними розрахунками, місцеві бюджети 2019 року недоотримали близько 130 млн грн внаслідок несплати ПДФО суб'єктами оподаткування за місцезнаходженням.

**Стаття 64** Бюджетного кодексу визначає, що 60 % ПДФО зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням суб'єкта господарювання [2]. Стаття 168 Податкового кодексу містить аналогічні положення.

168.4.3. суми податку на доходи, нараховані відокремленим підрозділом на користь фізичних осіб, за звітний період перераховуються до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу.

У разі якщо відокремлений підрозділ не уповноважений нараховувати (сплачувати) податок на доходи фізичних осіб за такий відокремлений підрозділ, усі обов'язки податкового агента виконує юридична особа. Податок на доходи, нарахований працівникам відокремленого підрозділу, перераховується до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу.

168.4.4. юридична особа за своїм місцезнаходженням та місцезнаходженням не уповноважених сплачувати податок відокремлених підрозділів, відокремлений підрозділ, який уповноважений нараховувати, утримувати і сплачувати (перераховувати) до бюджету податок, за своїм місцезнаходженням одночасно з поданням документів на отримання коштів для виплати належних платникам податку доходів, сплачує (перераховує) суми утриманого податку на відповідні рахунки, відкриті в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів за місцезнаходженням відокремлених підрозділів, а у випадках, передбачених цим Кодексом, – за місцезнаходженням земельних ділянок, земельних часток (паїв), виділених або не виділених в натурі (на місцевості).

Органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів в установленому Бюджетним кодексом України порядку розподіляють зазначені кошти згідно з нормативами, визначеними Бюджетним кодексом України, та спрямовують такі розподілені суми до відповідних бюджетів... [9]

Проте проблема полягає в тому, що великі підприємства мають розгалужену мережу відокремлених підрозділів, філій тощо, що здійснюють свою діяльність не за місцем розташування головного підприємства, а ПДФО сплачують до того місцевого бюджету, де зареєстроване головне підприємство.

Проблему мав би врегулювати законопроект «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб» (реєстр. № 7051 від 31.08.2017 р.), де запропоновано, що «податковий агент сплачує податок, утриманий з доходів, нарахованих на користь фізичної особи, до місцевого бюджету за місцем її постійного проживання (податкової адреси)» [12]. Однак законопроект не був розглянутий Верховною Радою України протягом VIII і тому вважається таким, що відкликаний.

У лютому 2020 року стейкхолдери та учасники проекту дійшли згоди щодо необхідності включення до порядку денного діалогів питання про гарантії надходжень ПДФО до місцевих бюджетів. Основна увага була приділена конкретним пропозиціям із розв'язання проблеми.

#### УЧАСНИКИ ЗАПРОПОНУВАЛИ ТАКІ АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ

- 01** Повторне внесення до Верховної Ради України IX скликання законопроекту, де б унормовувалася сплата ПДФО за місцем проживання (податкової реєстрації) фізичних осіб, а також за місцем здійснення господарської діяльності відокремлених підрозділів, філій головного підприємства великих суб'єктів господарювання.
- 02** Внесення змін до Податкового кодексу України, які передбачають посилення відповідальності та контролю з боку Державної податкової служби за надходження ПДФО до місцевих бюджетів за місцем розташування підприємств.



03

Посилення відповідальності підприємств – податкових агентів за сплату ПДФО до місцевих бюджетів за місцем розташування підприємства, що передбачає посилення контролю з боку Державної податкової служби та застосування штрафних санкцій.

04

Унормування альтернативного інструмента гарантій сплати ПДФО за місцем проживання (податкової реєстрації) фізичної особи – розподілу платежу на рівні Державної казначейської служби.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Налагодити діалог із суб'єктами оподаткування та Міністерством фінансів України щодо забезпечення надходження ПДФО до місцевих бюджетів за місцем розташування підприємств.
- Налагодити співпрацю з асоціаціями місцевого самоврядування та громадами, які мають аналогічну позицію щодо зміни правового регулювання надходження ПДФО до місцевих бюджетів.

## 2.4. Кейс 3

### ДОСТУПНІСТЬ ЯКІСНОЇ ПИТНОЇ ВОДИ ДЛЯ МЕШКАНЦІВ ГРОМАД

Забезпечення населення якісною питною водою в контексті доброго врядування пов'язане з принципами 3, 9, 10, 11 з **12 принципів доброго демократичного врядування**.

**Принцип 3. Ефективність і результативність** – передбачає організацію системи забезпечення оптимального використання ресурсів в інтересах сталого розвитку громади.

**Принцип 9. Сталий розвиток та стратегічна орієнтація** – передбачає формування публічної та раціональної системи стратегування та планування розвитку громади в інтересах усіх груп населення громади та інтересах майбутніх поколінь.

**Принцип 10. Раціональне управління фінансами** – спрямовано на ефективне використання ресурсів держави і територіальних громад, зокрема на основі стратегування та планування.

**Принцип 11. Права людини, культурне різноманіття і соціальна згуртованість** – передбачає доступ до основних послуг для усіх верств населення.

### ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Доступ населення до якісної питної води залишається однією з ключових проблем в Україні. Централізованим водопостачанням забезпечується понад 90 % міст і лише 22 % сіл. Жителі понад тисячі сіл та селищ південних областей досі користуються привізною водою [8].

Питання доступності водних ресурсів не виносилося на порядок денний першого раунду діалогів зі стейкхолдерами як таке, що вимагає окремої уваги та аналізу. Внесенню питання водних ресурсів до порядку денного діалогів сприяла активність учасників Програми «Добре врядування» після першого раунду діалогів. Уже під час другого раунду проблема доступності водних ресурсів стала предметом обговорення між стейкхолдерами.

Так один зі стейкхолдерів (староста Волоського старостинського округу Новоолександрівської об'єднаної громади на Дніпропетровщині Андрій Пінчук) презентував успішний кейс реконструкції системи водопостачання у своєму старостинському окрузі. Тому питання доступності водних ресурсів було винесено на розгляд та за результатами голосування учасників Програми визначене, як одне з пріоритетних.

#### ПІД ЧАС ОБГОВОРЕННЯ УЧАСНИКИ ПРОГРАМИ НАЗВАЛИ ТАКІ ОСНОВНІ ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ЦІЄЇ ПРОБЛЕМИ

- 01** відсутність в ОТГ (особливо в сільських) централізованих систем водопостачання, а також низька фінансова спроможність для розв'язання цієї проблеми;
- 02** відсутність системи якісної підготовки питної води та очищення стоків у наявних системах водопостачання;
- 03** відсутність інституційної підтримки проблеми водопостачання в сільській місцевості.

#### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 11 ЛЮТОГО 2019 РОКУ



##### СЕРГІЙ ЗАМІДРА

Немішаївський селищний голова, заступник голови Всеукраїнської асоціації громад, Київська обл.

“Глобальна проблема полягає в тому, що жодне міністерство на сьогодні комплексно не відповідає за розвиток сільських територій.

“Децентралізація дала повноваження та гроші. Але головне – **децентралізація дала людям можливість брати відповідальність за своє життя і змінювати патерналістську парадигму своєї поведінки**. Те, що відбувається у нас в селі, – це ініціативи, які «народжуються знизу». Місцева влада не заважає, а підтримує такі ініціативи. Найголовніше для влади – не заважати створювати потрібні умови. Децентралізація дає змогу так працювати.



##### АНДРІЙ ПІНЧУК

староста Волоського старостинського округу, Новоолександрівська ОТГ, Дніпропетровська обл.

Оскільки питання доступності водних ресурсів не було заявлено в порядку денному діалогів, його актуалізували учасники програми та окремі стейкхолдери під час другого раунду діалогів. Пропозиції щодо забезпечення доступності водних ресурсів для мешканців та підприємців ОТГ переважно були сформульовані учасниками Програми «Добре врядування».

### ОПИС КОНКРЕТНОЇ СИТУАЦІЇ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ НАСЕЛЕННЯ ДО ЯКІСНОЇ ПИТНОЇ ВОДИ

Одним із досягнень Волоського старостинського округу Новоолександрівської ОТГ Дніпропетровської області стала реконструкція системи водопостачання та магістрального водогону. В окрузі також створено беззбиткове комунальне підприємство з водопостачання. Комунальне підприємство запровадило цифрове управління, працює цілодобова диспетчерська лінія.

Мотивацією для оновлення системи водопостачання стало обмеження доступності якісної питної води для мешканців. Громаді вдалось мобілізувати ресурси та знайти консенсус у питанні відновлення зруйнованої системи водопостачання.

Таку активність у громаді назвали «водною реформою». Це добре передає зміст заходів із подолання труднощів, які постали перед громадою в питанні забезпечення водопостачання. Насамперед це брак коштів і необхідність координувати спільні дії місцевої влади, бізнесу та громади у вирішенні питання.

Андрій Пінчук поділяє «водну реформу» на три етапи. **Перший** – повна інвентаризація мереж, що тривала майже рік. Мережу поділили на сектори і встановили контрольні лічильники, що дало розуміння, скільки води яка вулиця споживає.

**На другому етапі** створили комунальне підприємство й почали комунікаційну компанію. Староста та його команда провели загальні збори, на яких роз'яснили жителям сіл, що потрібно брати участь в оновленні вуличних водогонів шляхом співфінансування «водної реформи» (від 2 до 8 тисяч гривень з родини).

**Третій етап реформи** – впровадження штрафів за незаконні «врізки» в мережу водопостачання.

Наразі цілодобово забезпечені питною водою 100 % населення. Окрім того, у старостинському окрузі замінено 95 % водогонів.

На всіх цих етапах, включно з застосуванням інструментів консультації з заінтересованими сторонами, у громаді вдалось мобілізувати насамперед людський ресурс для вирішення складного питання, нагального для багатьох громад в Україні, що, на жаль, має вскрай мало успішних прикладів.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Розвивати комунікацію для формування спільних рішень для розв'язання проблем у сфері місцевого економічного розвитку.
- Запровадити практику проведення місцевих широких діалогів щодо визначення першочерговості заходів із модернізації критичної інфраструктури, забезпечення права людини на доступ до основних послуг із максимальним залученням основних стейкхолдерів.
- Розробити організаційно-економічний механізм забезпечення населення якісною питною водою і залучити більше людей до широкого місцевого діалогу.

# Розділ III

## ДІАЛОГИ ПРО ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ (УПРАВЛІННЯ) В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РОМАДАХ

### 3.1. ВИКОНАННЯ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ РОЗШИРЕНОГО КОЛА ПОВНОВАЖЕНЬ: ПРОБЛЕМИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У рамках політики децентралізації, визначеної Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні ([Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року №333-р](#)), передбачалось істотно розширити перелік власних повноважень ОМС базового рівня.

#### КОНЦЕПЦІЯ ВИЗНАЧАЄ ТАКІ ОСНОВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ БАЗОВОГО РІВНЯ

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури: доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

До ключових чинників спроможності виконувати розширені повноваження належить інституційно-організаційне їх забезпечення.

## СЕРЕД УМОВ ЕФЕКТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ ЗА РОЗШИРЕНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ВАРТО ВІДЗНАЧИТИ ТАКІ

- 01** чітко визначені в законодавстві власні та делеговані повноваження ОМС територіальної громади;
- 02** наявність ресурсів або матеріальної та фінансової основи для здійснення політики за власними повноваженнями: достатні доходи місцевого бюджету для фінансування заходів політики, майно (об'єкти інфраструктури), які використовуються для здійснення політики – надання публічних послуг у громаді;
- 03** наявність інституційної основи політики, яка передбачає унормовану діяльність власних представницьких органів (місцевих рад), виконавчих органів рад (виконкому та структурних підрозділів), їх взаємодію з іншими ОМС всіх рівнів, місцевими державними адміністраціями (МДА), стейкхолдерами та громадськістю;
- 04** наявність організаційної структури виконавчих органів рад, яка б забезпечувала виконання власних повноважень;
- 05** наявність кадрових і матеріально-технічних ресурсів для виконання власних і делегованих повноважень;
- 06** визначеність управлінських процедур для впровадження політики, наприклад, процедури управління бюджетними програмами на основі програмно-цільового методу;
- 07** наявність механізмів комунікації та інших форм взаємодії зі стейкхолдерами та громадськістю, в інтересах якої здійснюється місцева політика.

У серпні 2019 року за результатами проведеного експертом Аспен Інституту Київ опитування лідерів ОТГ та експертів, що мало на меті визначити ключові впливи створення ОТГ на публічне адміністрування (управління), вдалося сформулювати кілька ключових проблем та рекомендацій щодо їх розв'язання.

## ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

- 01** Районні державні адміністрації та районні ради в більшості випадків перешкоджають процесу формування ОТГ. Вони намагаються зберегти владу та вплив, заважають передавати повноваження і майно, сподіваючись, що реформа місцевого самоврядування буде згорнута. Типовою стала практика вимагати від ОМС ОТГ фінансування видатків на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, які перебувають у спільній комунальній власності громад району.
- 02** Процес формування політики (розроблення стратегій і програм) часто має формальний характер, оскільки виникають труднощі з оцінюванням та прогнозом доступності реальних ресурсів для реалізації політики, визначаються неадекватні ресурсам цільові показники розвитку. Чимало власних повноважень ОМС не знаходять відображення в стратегіях і програмах. Панує формалізм у застосуванні програмно-цільового методу, що говорить про проблему ефективності та результативності політики.
- 03** Труднощі з врахуванням і балансом інтересів у процесі формування політики. Питань, що спричиняють конфлікти зі стейкхолдерами, досить багато, а це свідчить про нагальні проблеми в налагодженні конструктивного діалогу щодо реалізації місцевої політики.

- 04** Громадськість демонструє пасивність і байдужість у питаннях місцевої політики.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ЗАЗНАЧЕНИХ ПРОБЛЕМ

- 01** Налагодити пряму взаємодію ОМС ОТГ з обласними адміністраціями в процесі передачі повноважень і майна з районного рівня.
- 02** Посилити спроможність ОМС ОТГ планувати і впроваджувати місцеву політику на засадах результативного чи ефективного управління з чітким узгодженням показників діяльності виконавчих органів та показників впливу на соціально-економічний розвиток громади.
- 03** Здійснити заходи з підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, використовуючи інструменти державної політики кваліфікації, розробити професійні стандарти, які включають щонайменше компетентності у сфері аналізу та формування політики, аналізу та впровадження стратегій залучення стейкхолдерів, налагодження комунікації та взаємодії з громадськістю.
- 04** Забезпечити обмін досвідом та поширення успішних практик залучення громадськості, зокрема рекомендувати використовувати механізми фінансової підтримки участі громадськості в реалізації місцевих проєктів розвитку.

### ПІД ЧАС ДІАЛОГУ 10 ГРУДНЯ 2019 РОКУ СТЕЙКГОЛДЕРИ ВИЗНАЧИЛИ ШИРШИЙ ПЕРЕЛІК ПРОБЛЕМ.



### ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАД ТА ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕНЬ

- 01** Перешкоджання передачі повноважень і майна не тільки з боку РДА/районних рад, але й з боку ОДА/обласних рад.
- 02** Несправедливість розподілу урядових субвенцій, від яких залежить розвиток громади та їх спроможність.
- 03** Ухвалення обласною державною адміністрацією рішень про фінансування проєктів завдяки державним інфраструктурним інструментам підтримки в «ручному» режимі, без чітко визначених критеріїв та обґрунтувань.
- 04** Перекладання центральною владою на ОМС ОТГ впровадження галузевих реформ без відповідного ресурсного їх забезпечення.
- 05** Невизначеність щодо сталості утворених громад у сьогоднішніх межах (через можливість перегляду рішень про їх утворення).

- 06** Невизначеність щодо розподілу повноважень між базовим та субрегіональним рівнем ОМС.
- 07** Відсутність законодавчого розмежування повноважень і функцій місцевих державних адміністрацій та ОМС різних рівнів.
- 08** Невизначеність статусу населених пунктів, які не приєдналися до жодної ОТГ.
- 09** Тенденція утворення неспроможних ОТГ, які не можуть самостійно виконувати свої функції. Недотримання методики формування спроможних громад.
- 10** Труднощі в забезпеченні фінансової спроможності ОТГ здійснювати розширені повноваження; зростання частки видатків ОМС на виконання урядових функцій, щодо яких повноваження не передані або делеговані, а отже, мали б фінансуватися з коштів Державного бюджету.
- 11** Ризики надання публічних послуг низької якості через невизначеність критеріїв якості публічних послуг, за якими передаються повноваження.

### ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ ЗДІЙСНЮВАТИ РОЗШИРЕНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

- 01** Низький рівень поширення інструментів оцінювання інституційної спроможності ОТГ, виявлення потреб у посиленні такої спроможності.
- 02** Недостатній рівень фахової підготовки службовців місцевого самоврядування.
- 03** Суміщення політичних та адміністративних посад, наявність конфлікту інтересів, який виникає в разі поєднання повноважень депутата, що ухвалює рішення, і посадовця.
- 04** Неправомірний вплив політичних партій на діяльність виконавчих органів ОМС.
- 05** Низька мотивація депутатів ОМС належно виконувати свої обов'язки, оскільки, на відміну від голови та службовців місцевого самоврядування, вони не отримують винагороди.
- 06** Низький рівень компетентності депутатів місцевих рад.
- 07** Низька компетентність виборців у питаннях місцевого самоврядування.
- 08** Ігнорування ОМС методичних рекомендацій щодо інституційної спроможності як необов'язкових до виконання, у результаті чого є ризик прийняття рішень із негативними для громади наслідками.

## ПРОБЛЕМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ВЗАЄМОДІЯ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ

- 01** Байдужість і низька мотивація громадян до участі в місцевій політиці.
- 02** Низький рівень активності керівництва ОМС ОТГ у сфері залучення громадськості.
- 03** Брак досвіду та успішних практик залучення громадян до вирішення місцевих справ.
- 04** Переважання в депутатському корпусі представників бізнесу, через що інтереси бізнесу стають визначальними.
- 05** Стейкхолдери часто не мають мотивації до участі в місцевій політиці.

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ СПРОМОЖНОСТІ ОМС ОТГ ЗДІЙСНЮВАТИ ЕФЕКТИВНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

- 01** Удосконалення державної системи професійної підготовки депутатів та службовців місцевого самоврядування.
- 02** Моніторинг інституційної спроможності ОМС.
- 03** Розроблення пакетного рішення та методичних рекомендацій для ОМС ОТГ щодо залучення громадськості та консультацій зі стейкхолдерами.
- 04** Розширення законодавчо визначених можливостей міжмуниципального співробітництва територіальних громад.
- 05** Надання пропозицій щодо розподілу повноважень між базовим, субрегіональним та регіональним рівнями місцевого самоврядування.
- 06** Прийняття в 10 ОТГ рішень про запровадження системи ефективного управління відповідно до **12 принципів доброго демократичного врядування**: **1)** рішення про порядок розроблення показників результативності за участі стейкхолдерів; **2)** запровадження IT-системи ефективного управління на місцевому рівні.

Оцінюючи пріоритетність, учасники Програми рекомендували розробити детальні політичні пропозиції щодо розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування, консультацій зі стейкхолдерами, оцінювання інституційної спроможності, підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування.



## 3.2. Кейс 1

### РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІЗНИХ РІВНЯХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та ОМС на різних рівнях адміністративно-територіального устрою в контексті доброго врядування пов'язане з принципом 10 із **12 принципів доброго демократичного врядування**.

**Принцип 10. Раціональне управління фінансами** – спрямоване на ефективне використання ресурсів держави і територіальних громад, зокрема на основі стратегування та планування.

Питання розмежування повноважень на базовому, субрегіональному та регіональному рівнях з кінця 2019 року стало одним із найгостріших порядку денного політики децентралізації влади. Йдеться передусім про зміни до Конституції України, а також до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Один із найважливіших законодавчих документів із цього питання, який передбачає імплементацію в національне законодавство, – Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною в повному обсязі 1997 року.

### СТАТТЯ 4 ХАРТІЇ ВИЗНАЧАЄ СФЕРУ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**01** Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

**02** Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

**03** Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

**04** Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

**05** Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

**06** У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [3].

## ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Перед проведенням діалогів у серпні 2019 року для визначення попереднього переліку проблем децентралізації, зокрема перешкод на шляху формування спроможних громад, передачі повноважень і майна, проводилося опитування голів ОТГ та експертів, за результатами якого основною проблемою назвали конфлікти між ОМС ОТГ, з одного боку, та районними радами і районними державними адміністраціями, з іншого.

10 грудня 2019 року пройшов перший раунд діалогів зі стейкхолдерами з питань адміністративної спроможності ОТГ здійснювати розширені повноваження. Була окреслена гостра проблема розмежування повноважень ОМС базового та субрегіонального рівнів. Представники експертного середовища та місцевого самоврядування так визначали проблему розподілу повноважень.

### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 10 ГРУДНЯ 2019 РОКУ



**ЮРІЙ ГАНУЩАК**  
директор Інституту розвитку територій,  
м. Київ

“Істотною перешкодою децентралізації є відсутність законодавчого розмежування повноважень і функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Необхідне чітке розуміння того, що належить до функцій місцевого самоврядування, а що до функцій держави.



**АЛІНА КОВАЛЬ**  
депутат Волочиської  
міської ради,  
Хмельницька обл.

“Сучасний етап децентралізації відзначається невизначеністю. Уряд повинен дати чіткі орієнтири подальшого розвитку реформи в частині сталості утворених громад в сьогоднішніх межах (можливості перегляду рішень щодо їх утворення), розподілу повноважень між базовим та субрегіональним рівнем, особливо це стосується питань охорони здоров'я та освіти. Наразі не зрозуміло, чи буде вторинний рівень медичних закладів (районні поліклініки) передаватись громадам на базовому рівні.



**ІГОР КОЛІУШКО**  
голова правління  
Центру політико-  
правових реформ,  
м. Київ

“Основне завдання сучасного етапу децентралізації – ліквідація існуючих районів та створення нового субрегіонального рівня для вирішення нових задач.

Таким чином, під час першого діалогу основні групи стейкхолдерів чітко визначили як ключову проблему розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями і ОМС на різних рівнях адміністративного територіального устрою.

На початку 2020 року стрімко активізувався процес формування громад та затвердження урядом перспективних планів формування територій громад областей. Розпочались публічні обговорення вне-

сення змін до Конституції України – «**Конституційне забезпечення децентралізації в Україні 2020**», організовані Офісом Президента України. Кілька експертів – учасників діалогів – брали активну участь і в цих обговореннях.

До програми другого раунду діалогів зі стейкхолдерами щодо адміністративної спроможності громад були включені результати публічних обговорень змін до Конституції України.

Це виявило розбіжності в позиціях лідерів ОТГ та деяких експертів, які наполягали на недоцільності збереження субрегіонального рівня. Представники інтересів районних рад навпаки доводили необхідність для місцевого самоврядування зберегти ці органи на районному рівні. Основні оцінки експертів зазначених публічних обговорень такі.

### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 14 КВІТНЯ 2020 РОКУ



**ДМИТРО МАЙСТРО**  
депутат Запорізької обласної ради, голова постійної комісії з питань місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Запорізької обласної ради, Запорізька обл.

“На субрегіональному рівні не повинно бути представницьких органів. Районні ради не повинні існувати, оскільки немає жодних спільних інтересів на рівні району, відповідно не зрозуміло, які для них повинні бути визначені функції, якими мають бути податкові надходження. ...Щодо префектів, то префект повинен бути тільки один – регіональний.



**МИКОЛА ТІТОВ**  
перший віцепрезидент – виконавчий директор Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області, депутат Харківської обласної ради, Харківська обл.

“Проігнорувати районні ради неможливо, оскільки вони визначені у тексті Конституції. При зміні Конституції варто оцінити наслідки ліквідації районного рівня. На всіх рівнях є спільні інтереси. Очікується, що в укрупнений район увійдуть 12–15 ОТГ і питання планування розвитку території можливе на районному рівні. Кожна ОТГ буде дбати тільки про свою територію, керуватиметься власними інтересами, і їх потрібно узгоджувати на рівні району.



**ОЛЕГ БУЗУН**  
голова Секретаріату Української асоціації районних та обласних рад, голова Ніжинської районної ради, Чернігівська обл.

“Аргументи на користь трирівневого місцевого самоврядування:  
**1)** трирівнева система сформувалась історично й існувала завжди;  
**2)** ліквідація будь-якого рівня самоврядування автоматично посилює органи державної влади на регіональному рівні. Порушується баланс між місцевим рівнем та регіональним, оскільки регіональний олігархат намагатиметься отримати доступ до ресурсів ОТГ;  
**3)** ОТГ ще не можуть працювати без районних державних адміністрацій з огляду на брак досвіду управління і досить часто РДА вирішують найскладніші питання, наприклад, у надзвичайних ситуаціях.



**ВАСИЛЬ КУЙБИДА**

професор Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ

Щодо місцевого самоврядування, то більшість учасників висловились за те, щоб не обговорювати регіональне самоврядування. На субрегіональному рівні на сьогоднішньому етапі адміністративно-територіальної реформи і реформи місцевого самоврядування не варто створювати окрему ланку місцевого самоврядування. До зміцнення територіальних громад, а це займе 5–10 років, спільні інтереси громад району (повіту) можуть вирішуватися або через співпрацю, або через формування шляхом делегування від рад громад Ради спілки громад. В цьому є логіка, оскільки будуть зняті конфлікти між рівнями місцевого самоврядування щодо розподілу повноважень. І тільки після зміцнення територіальних громад можна формувати районну (повітову) раду шляхом прямих виборів, попередньо уточнивши її компетенцію.

Таким чином, розбіжність в інтересах лідерів ОТГ, депутатів районних/обласних рад та експертів щодо доцільності збереження субрегіонального рівня очевидна. Лідери ОТГ не бачать перспектив у збереженні субрегіонального рівня ні для місцевого самоврядування, ні для державних адміністрацій. Думки провідних експертів з цього приводу розділились.

Учасникам діалогу надали перелік із 10 проблем, сформульованих за результатами першого раунду діалогів, і попросили назвати найбільш пріоритетні й запропонувати варіанти їх розв'язання.

Під впливом обговорень змін до Конституції України серед пропонуванних проблем учасники діалогу зосередились на тих, які стосувались розмежування повноважень. Але в центрі уваги опинилося питання розвитку міжмуніципальної співпраці як альтернативи субрегіонального рівня. Пропозицію про заміщення повноважень районного рівня міжмуніципальною співпрацею ОТГ озвучив експерт Юрій Ганущак, а голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко висловився за поступове реформування субрегіонального рівня.

На початку травня в опитуванні учасників Програми «Добре врядування» було запропоновано визначити послідовну пріоритетність 18 проблем, які обговорювались під час діалогу. Саме проблема розмежування повноважень була визначена як найбільш пріоритетна, що потребує якнайшвидшого розв'язання.

## ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Необхідно було врахувати як важливий політичний чинник діяльність групи експертів з юридичних питань Офісу підтримки реформ при Міністерстві розвитку громад та територій на чолі з Вірою Козіною. Група розробляє нові редакції Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» щодо розмежування повноважень.

## УЧАСНИКИ ПРОЄКТУ СФОРМУВАЛИ РОБОЧУ ГРУПУ, ЩОБ ПІДГОТУВАТИ ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ ЕКСПЕРТІВ МІНІСТЕРСТВА. ЦІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЕМОНСТРУЮТЬ ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ ПРОГРАМИ ЩОДО ТАКИХ ПИТАНЬ

- 01** необхідність визначати мінімальну кількість повноважень за ОМС субрегіонального рівня, а саме, у сфері управління спільними об'єктами власності, наприклад, лікарнями, закладами культури чи позашкільної освіти;
- 02** повноваження ОМС на субрегіональному рівні варто розглядати як тимчасові, як такі, що зберігаються до моменту, коли ОТГ матимуть належний рівень спроможності виконувати повноваження субрегіонального рівня або в законодавстві та на практиці буде забезпечене функціонування механізмів міжмуниципальної співпраці в управлінні спільними об'єктами комунальної власності;
- 03** повноваження у сфері земельних відносин повинні бути зосереджені виключно на рівні громад, але мають бути напрацьовані правові механізми надання ОТГ земель для реалізації національних чи регіональних інфраструктурних проєктів;

- 04** повноваження префектур чи виконавчої влади повинні стосуватись двох основних функцій: нагляду за дотриманням ОМС законодавства і координації діяльності територіальних центральних органів виконавчої влади в частині реалізації загальнодержавних програм і делегованих повноважень.

## ОПИС КОНКРЕТНОЇ СИТУАЦІЇ ЩОДО ГОТОВНОСТІ ДО ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Мереф'янська міська об'єднана територіальна громада утворена 29 березня 2016 року. Перші вибори до міської ради громади відбулись 31 липня 2016 року. Найважливішими аспектами становлення та розвитку громади були питання забезпечення рівного доступу до послуг, високої якості життя і комфортних і безпечних умов проживання для мешканців громади. Мереф'янська міська рада для повноцінного забезпечення власних і делегованих повноважень додатково створила: юридичний відділ, відділ із питань соціально-економічного розвитку та бюджету, відділ освіти, культури та спорту, відділ бухгалтерського обліку та фінансової звітності, відділ житлово-комунального господарства та комунального майна, відділ соціального захисту населення, відділ надання адміністративних послуг, відділ міжнародних відносин та проєктно-інвестиційної діяльності, відділ цивільного захисту, охорони праці та безпеки життєдіяльності, відділ містобудування, архітектури, земельних відносин, капітального будівництва та державного архітектурно-будівельного контролю, відділ публічних закупівель та відділ благоустрою.

Зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району в комунальну власність територіальної громади було прийнято всі загальноосвітні заклади, розташовані на території громади; шляхом приєднання до комунального закладу «Мереф'янська міська

центральна бібліотека» прийнято низку бібліотек-філій центральної бібліотечної системи району; комунальний початковий спеціалізований мистецький навчальний заклад «Мереф'янська дитяча музична школа»; створено комунальний заклад «Комплексна дитячо-юнацька спортивна школа», комунальну установу «Інклюзивно-ресурсний центр», а для методичного супроводу освітнього процесу – комунальний заклад «Навчально-методичний центр». Окрім того, створено службу у справах сім'ї та дітей, комунальну установу «Центр надання соціальних послуг», комунальне підприємство «Водоканал». На сьогодні в громаді є вся необхідна структура для повноцінного забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень, окрім питань, що регулюють надання медичних послуг.

Можливість встановлювати ставку місцевих податків і зборів у межах, що не перевищують задекларовані державою, – це контроль і відстеження надходжень, а відповідно – фактичне збільшення бюджету громади. Водночас, оскільки громада забезпечує виконання власних і делегованих повноважень, існує загроза їх недофінансування, бо встановлений державою перелік місцевих податків і зборів не дає такої можливості.

### **НА ШЛЯХУ ФОРМУВАННЯ МОЖЛИВОСТІ НАБЛИЖЕННЯ ПОСЛУГ ДО МЕШКАНЦІВ ГРОМАДИ ВИНИКЛИ ТАКІ НАГАЛЬНІ ПОТРЕБИ**

- 01** розширення можливостей для отримання міжнародної технічної допомоги, розвитку інститутів громадянського суспільства;
- 02** створення баз даних, що дозволяють контролювати й планувати розвиток громади та територій (управління людськими ресурсами);

- 03** налагодження постійного контакту з населенням, моніторинг і врахування його потреб в отриманні послуг.

ОМС громади підтримує поділ Харківської області на 4 райони й виокремлення м. Харкова. В укрупнених районах має бути створено інститут префекта. Функції укрупнених районів полягатимуть у координації та комунікації роботи між виконавчими органами рад базового рівня, обласними департаментами та Верховною Радою України, а також в контролі законності прийнятих рішень і виконання делегованих повноважень. Їх підпорядкованість має бути закріплена за Кабінетом Міністрів України.

У разі закріплення державного фінансування делегованих повноважень громада може взяти на себе їх виконання. На сьогодні громада неспроможна забезпечити утримання закладу вторинної медицини та вирішити низку питань соціального захисту, все решта можливе за наявності гарантованої фінансової підтримки на виконання делегованих повноважень.

Лише прийняті законодавчі акти, які чітко передбачають повноваження базового, районного та обласного рівнів, без дублювання повноважень, дозволять вирішити питання їх розподілу. Під час перерозподілу повноважень можливі ризики, що держава для повного фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень не надасть відповідного ресурсу, як це відбувається зараз. Для деяких громад існує також ризик «кадрового голоду».

### РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Включати у стратегічне планування заходи з посилення власної інституційної спроможності виконувати розширені повноваження, у тому числі ті, які залишатимуться певний час на субрегіональному рівні. Мова може йти про формування відповідної місцевої політики, підготовку фахівців місцевого самоврядування, інвестиції в розвиток підприємств та служб, які можуть надавати послуги за розширеними повноваженнями.
- Вивчати досвід або розробляти власні проекти міжмуниципальної співпраці, зокрема в частині спільного управління об'єктами соціальної чи економічної інфраструктури.
- Регулярно проводити широкі консультації з заінтересованими сторонами про налагодження ефективної системи надання послуг, виконання повноважень місцевого самоврядування, у тому числі з залученням механізму горизонтальної децентралізації.

## 3.3. Кейс 2

### ПОШИРЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ РІШЕНЬ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ В ОТГ

Питанню залучення громадськості та стейкхолдерів до формування та впровадження місцевих політик у концепції доброго врядування приділяється значна увага. Серед **12 принципів доброго демократичного врядування** можна виокремити такі норми, що стосуються місцевої демократії.

#### ПРИНЦИП 1. ЧЕСНЕ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ, ПРЕДСТАВНИЦТВО ТА УЧАСТЬ

- 01** Люди перебувають в центрі публічної діяльності й за чітко визначеними алгоритмами залучені до публічного життя на місцевому рівні.
- 02** Всі чоловіки та жінки можуть мати право голосу при ухваленні рішень як безпосередньо, так і через легітимні посередницькі органи, що представляють їхні інтереси.
- 03** Голоси всіх людей, включно з тими, хто належить до найменш захищених та найбільш вразливих груп, будуть почуті й узяті до уваги під час прийняття рішень, у тому числі в рішеннях про розподіл ресурсів.
- 04** Завжди є місце чесній спробі узгодити різні законні інтереси і досягти широкого консенсусу в пошуках найкращого варіанта в інтересах всієї громади та як цього досягти.

- 05** Рішення приймаються волею більшості, але з повагою до прав та законних інтересів меншості.

#### ПРИНЦИП 2. ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК

- 01** Завдання, правила структур і процедури пристосовані до законних очікувань та потреб людей.
- 02** Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові строки.

#### ПРИНЦИП 4. ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ

- 01** Рішення приймаються і реалізуються відповідно до правил і вимог чинного законодавства.
- 02** Існує публічний доступ до всієї інформації.
- 03** Інформація про рішення, реалізацію політик та результати доступна громадськості у спосіб, який дає змогу ефективно слідувати за діяльністю органів місцевого самоврядування та долучатися до неї.

#### ПРИНЦИП 12. ПІДЗВІТНІСТЬ

- 01** Усі учасники процесу прийняття рішень, колективно та індивідуально відповідальні за свої рішення.
- 02** Рішення повідомляються, пояснюються та можуть бути оскаржені в разі необхідності.
- 03** Існують ефективні засоби захисту від поганого управління та проти дій місцевої влади, які порушують громадянські права [1].

#### ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

У серпні 2019 року проводилось попереднє опитування голів ОТГ та експертів про проблеми залучення громадськості й стейкхолдерів до вирішення питань місцевого значення. Серед ключових проблем були визначені: пасивність громадян і складні взаємовідносини з такими стейкхолдерами, як обласні та районні державні адміністрації, політичні партії, великий бізнес.

Під час **першого раунду діалогів** були озвучені наступні проблеми консультацій зі стейкхолдерами та пропозиції щодо їх розв'язання. Представники ОМС підкреслювали негативний вплив політичних партій на формування місцевої політики, оскільки інтереси громади відсуваються на другий план порівняно з інтересами партій. Експерти громадських організацій підкреслювали доцільність участі партій у місцевій політиці за умови наявності в програмах партій положень про розвиток місцевого самоврядування. Експертами також відзначались проблеми у взаємовідносинах ОМС ОТГ з бізнесом, який часто прагне підпорядкувати своїм економічним інтересам ресурси громади.

Представники ОМС та експерти погоджувались з тим, що діалоги зі стейкхолдерами на місцевому рівні можливі за політичної волі керівництва ОМС, належного нормативного забезпечення, яке враховує успішні практики консультацій з громадськістю. Окрім того, експерти рекомендували належним чином фінансувати заходи з залучення громадян і надати законні гарантії для участі громадян у формуванні політики, прийнявши ЗУ «Про публічні консультації».



## ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 14 КВІТНЯ 2020 РОКУ



**ІГОР КОЛІУШКО**  
голова правління  
Центру політико-  
правових реформ,  
м. Київ

Необхідно робити наголос і розвивати самоорганізацію громадян у найрізноманітніших сферах. ... Повинен бути рух назустріч: громадяни повинні самоорганізовуватись, а органи місцевого самоврядування – активно залучати самоорганізовані об'єднання до політики.



**ЮЛІЯ ЄСМУХАНОВА**  
заступниця керівника  
програми DOBRE,  
м. Київ

Залучення громадськості стає успішним, якщо воно стає пріоритетом в діяльності керівництва органів місцевого самоврядування. Успішними є практики відкритого бюджету, якщо громадяни залучаються до обговорення бюджету за активної підтримки керівництва громади, коли надаються конкретні роз'яснення щодо можливостей такої участі. Залучення молоді до формування політики стає успішним у випадку фінансування молодіжних проєктів за рахунок місцевого бюджету. Успішними інструментами є молодіжні ради, центри та інші комунікаційні майданчики. Необхідно активно використовувати засоби електронної комунікації.

Заінтересовані сторони часто не мають мотивації до участі в місцевій політиці, оскільки не розуміють, як формується політика. Досвід показує, що тільки політична воля керівництва громади та її активність і послідовність у налагодженні співпраці зі стейкхолдерами забезпечує поступове посилення інтересу до участі та результативність такої участі.



**МАРКІЯН ДАЦИШИН**  
експерт Проекту Ради  
Європи, м. Київ



**ОЛЕГ ЛЕВЧЕНКО**  
директор Вінницького  
відокремленого  
підрозділу  
Установи «Центр  
розвитку місцевого  
самоврядування»,  
Вінницька область,  
м. Вінниця

Важливим є також прийняття ЗУ «Про публічні консультації», який визначить необхідність та обов'язковість проведення консультацій на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування.

Залучення громадян залежить переважно від активності керівництва органів місцевого самоврядування. Інструменти залучення громадян повинні бути прописані в статутах.



**АЛІНА КОВАЛЬ**  
депутат Волочиської  
міської ради,  
Хмельницька обл.

Таким чином, під час першого діалогу основна увага була зосереджена на ролі партій у представництві інтересів громадян, однак консенсусу між експертами з цього питання не було досягнуто. Більшість висловилась проти впливу партій на місцеву політику. Серед інструментів залучення громадськості називались бюджети участі, молодіжні ради, електронні комунікаційні майданчики тощо.

Під час **другого раунду діалогу, у квітні 2020 року**, висловлювалися більш системні позиції. Один з експертів рекомендував розбудувати систему залучення громадян з урахуванням їхніх інтересів і запропонував механізм фінансування консультацій із громадськістю. Окрім того, було продемонстровано істотні та системні здобутки окремих ОТГ, які необхідно активно поширювати. На жаль, нерозкритими залишились питання налагодження співпраці з групами інтересів, зокрема бізнесом.

Учасники консультацій в **опитуванні** про пріоритетність питань децентралізації віддали перевагу (друге місце) саме питанню залучення стейкхолдерів. Була створена робоча група для підготовки політичної пропозиції та методичних рекомендацій. Ключовими суб'єктами рішення є саме ОМС ОТГ, яким буде рекомендовано прийняти пакетні рішення щодо аналізу та визначення стратегій залучення стейкхолдерів. Такі рішення розроблятимуться з урахуванням різного рівня нормативного забезпечення консультацій з громадськістю та стейкхолдерами.

### ОПИС КОНКРЕТНОЇ СИТУАЦІЇ ЩОДО ГОТОВНОСТІ ДО ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Тростянецька міська рада для налагодження діалогу з громадою запровадила e-DEM – єдину платформу місцевої електронної демократії, завдяки якій ведуться онлайн-трансляції сесій міської ради та засідань виконавчого комітету, SMS-інформування мешканців громади про важливі події в громаді.

Платформа e-DEM поєднує сервіси, перелік яких може бути розширений.

- Сервіс «Місцеві електронні петиції» дає можливість українцям впливати на розвиток своїх громад через звернення до відповідних місцевих органів влади з е-петиціями, які розглядаються у встановленому законом особливому порядку, якщо текст петиції підтримує визначена кількість мешканців.
- Сервіс «Громадський бюджет» надає можливість мешканцям пропонувати свої проекти місцевого розвитку та/або впливати на розподіл визначеної частки коштів місцевого бюджету шляхом голосування за ті чи інші проекти.
- Сервіс «Відкрите місто» допомагає мешканцям інформувати місцеву владу про актуальні проблеми благоустрою, житлово-комунальної сфери, інфраструктури тощо для оперативного усунення цих проблем.
- Сервіс «Електронні консультації з громадськістю» надає ОМС можливість залучати пропозиції мешканців з питань розвитку міст та громад, організувати обговорення проектів документів перед їх розглядом і схваленням, проводити місцеві опитування в різних формах з метою вивчення думки активної частини мешканців.

Мешканці громади дістали змогу комунікувати в режимі зворотного зв'язку, щоб висловлювати своє ставлення до проблем громади, долучатись до прийняття рішень з тієї чи іншої проблеми.

Найкращим прикладом мотивації залучення громадян і, можливо, одним із найважливіших є значущість особистості – коли будь-якого мешканця громади чують і розуміють, що його дії справді

важливі не тільки для нього самого, конкретного мікрорайону, а й для всієї громади. Мешканці бачать результат своєї безпосередньої участі в розв'язанні нагальних проблем і якісних перетворень у громаді (поява нових інфраструктурних об'єктів; підтримка в належному стані сфери комунального господарства громади; розвиток туризму, спорту, освіти; створення робочих місць через залучення інвесторів, підтримка бізнесу через програми розвитку тощо), мають можливість долучитись через різні моделі консультацій до системи прийняття управлінських рішень у громаді.

Мистецтво узгодження інтересів – одне з найскладніших у публічній політиці й потребує як високої кваліфікації в політичному менеджменті, так і добре продуманих, послідовних процедур. Слід враховувати той факт, що досконалих процедур, тактик та стратегій не існує. Багато що залежить від політичної традиції громади, історії взаємовідносин між різними групами стейкхолдерів.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Брати активну участь в освітніх програмах з аналізу стейкхолдерів, аналізувати власний досвід і вносити пропозиції до процедур взаємодії зі стейкхолдерами.
- Розширювати інструменти діалогу з бізнесом в громаді, залучаючи в тому числі ІТ-технології.

## 3.4. Кейс 3

### ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ СЛУЖБОВЦІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кваліфікація службовців органів місцевого самоврядування – ключовий чинник інституційної спроможності здійснювати розширені повноваження. У контексті кадрових питань **у 12 принципах доброго демократичного врядування** слід звернути увагу на принцип 7.

#### ПРИНЦИП 7. КОМПЕТЕНТНІСТЬ І СПРОМОЖНІСТЬ

- 01** Професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються і вдосконалюються для покращення результатів їх роботи та впливу.
- 02** Публічні службовці мотивовані та заохочуються до постійного вдосконалення.
- 03** Розробляються і використовуються практичні методи та процедури для трансформування знань у спроможність і отримання кращих результатів [1].

Європейська хартія місцевого самоврядування згадує про службовців органів місцевого самоврядування у **статті 6.2**.

Умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі [3].

## ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Проблема низької кваліфікації та дефіциту кадрів місцевого самоврядування стала наскрізною темою обговорення під час діалогів. Стосується вона як місцевого економічного розвитку, де артикулювалась проблема браку компетентності в стратегічному плануванні економічного розвитку, так і адміністративної спроможності реалізувати визначені законодавством повноваження.

Під час **опитування** експертів та голів ОТГ у серпні 2019 року практично всі респонденти, а особливо лідери сільських ОТГ, наголошували на труднощах із залученням кваліфікованих службовців. Окремі громади спромоглися уникнути гострого кадрового голоду, своєчасно залучивши фахівців районних державних адміністрацій.

Під час діалогу про адміністративну спроможність громад у грудні 2019 року учасники з різних груп стейкхолдерів так визначали цю проблему і пропозиції щодо її розв'язання.

### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 10 ГРУДНЯ 2019 РОКУ



**ЮЛІЯ ЄСМУХАНОВА**  
заступниця керівника  
програми DOBRE,  
м. Київ

Доцільно визначити навчальні заклади, які можуть забезпечувати навчання чи підвищення кваліфікації у сфері публічного менеджменту з наданням сертифікатів, які засвідчують результати навчання. Надалі можна розробити загальнодержавні підходи до підвищення кваліфікації фахівців місцевого самоврядування.

Необхідно чітко визначити кваліфікаційні вимоги до службовців місцевого самоврядування щонайменше для залучених до виконання делегованих повноважень.

Доцільно передбачити в місцевих бюджетах програми фінансування обов'язкового навчання/підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад.



**ВІТАЛІЙ МАЗУР**  
Брацлавський  
селищний голова,  
Вінницька обл.



**ЮРІЙ ГАНУЦАК**  
директор Інституту  
розвитку територій,  
м. Київ

Повинні бути визначені чіткі ліцензійні вимоги до службовців місцевого самоврядування, щонайменше для посад керуючих справами. Якість підготовки службовця місцевого самоврядування повинна гарантуватись державним сертифікатом, який засвідчує результати навчання і дає право на зайняття посад в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, учасники обговорень рекомендують чітко визначити фахові вимоги до службовців органів місцевого самоврядування. Експерти рекомендують визначити щонайменше професію керуючого справами як регульовану із визначеними професійними та освітніми стандартами, підтвердженими сертифікатом державного зразка. Серед інших професійних вимог визначалась освіта у сфері публічного менеджменту. Рекомендувалось забезпечити фінансування програм підвищення кваліфікації з видатків із місцевих бюджетів.

**Другий раунд** обговорення кадрових проблем місцевого самоврядування відбувся у квітні 2020 року. Учасники висловили такі пропозиції щодо їх розв'язання.

### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 10 ГРУДНЯ 2019 РОКУ

Чинний закон про службу в органах місцевого самоврядування не дає мотивації посадовим особам до навчання. Необхідно прийняти новий закон, який забезпечить кар'єрне зростання і відповідну грошову мотивацію. Нова редакція закону вже підготовлена, але парламент не приймає відповідних рішень. Більшість у Верховній Раді України вважає, що реформування служби місцевого самоврядування не на часі.



**ОЛЕКСАНДР  
ЛОГІНОВ**  
аналітик Асоціації  
міст України, м. Київ



**ВАСИЛЬ КУЙБИДА**  
професор Національ-  
ної академії держав-  
ного управління при  
Президентіві України,  
м. Київ

Можна висловити наступні аргументи на користь державної підтримки підготовки кадрів місцевого самоврядування:

- 1) 20–25 % працівників в ОМС звільняються щорічно;
- 2) що три роки роки обсяг знань, потрібних для управління подвоюється. Необхідно весь час навчатись. При цьому ОМС не можуть самостійно забезпечити підготовку кадрів на необхідному рівні. Понад два десятки років тому міські голови, усвідомлюючи значення кадрової підготовки, утворили власну міжмуніципальну академію, яка фінансувалась на дольовій участі. Ця інституція була ліквідована після прийняття рішення про утворення централізованої системи підготовки та перепідготовки кадрів. Але в цій системі не були закладені стимули для кар'єрного зростання працівників місцевого самоврядування. Необхідно передбачити відповідні стимули в ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якому також необхідно передбачити можливість навчання депутатів. Важливо мати формалізовані кваліфікаційні вимоги до посад в ОМС. Також мають бути розроблені освітні стандарти, які відтак передбачатимуть необхідний набір освітніх послуг. Враховуючи чисельність службовців місцевого самоврядування, біля 60 тисяч осіб, необхідно формувати мережу закладів професійної підготовки. Освітні послуги повинні надаватись багатьма навчальними закладами, які відповідають ліцензійним вимогам, а не тільки в Академії державного управління при Президентіві України.

Результати другого раунду діалогу мають важливі відмінності. Учасники погодились із необхідністю формування державної системи кадрової підготовки депутатів та службовців органів місцевого самоврядування на основі сучасної політики кваліфікацій. Учасники Програми також наголошували, що процедура конкурсного відбору службовців потребує спрощення.

Під час опитування учасників Програми про пріоритетність проблем кадрового забезпечення місцевого самоврядування більшість учасників поставила це питання на третє місце за пріоритетністю.

У подальших консультаціях експерти спільно з учасниками Програми «Добре врядування» сформували робочу групу, щоб розробити політичну пропозицію для уряду.

#### **ВИЗНАЧЕНО ТАКЕ БАЧЕННЯ РОЗБУДОВИ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ СЛУЖБОВЦІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

- 01** розроблення та прийняття галузевої рамки кваліфікацій та професійних стандартів за основними професіями, необхідними для служби в ОМС;
- 02** розроблення та впровадження освітніх стандартів на основі професійних стандартів: модульні та гнучкі навчальні програми вищої школи для молоді, короткі модульні програми післядипломної освіти – для дорослих, інші програми підвищення кваліфікації;
- 03** формування мережі навчальних закладів та консалтингових організацій, заінтересованих і готових надавати освітні послуги для службовців органів місцевого самоврядування; вимоги акредитації повинні бути гнучкі; мережа обирає власні стандарти забезпечення якості освітніх послуг;

- 04** посилення системи мотивації та кар'єрного зростання в ОМС, внесення відповідних змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

- 05** розроблення типових рішень про організацію заходів із підвищення кваліфікації в ОМС.

Розбудова системи вимагає прийняття відповідної стратегії уряду, що мало ймовірно в сучасних умовах. Тому варто приймати рішення, які дозволять оперативно розв'язувати кадрові проблеми. Уряд може забезпечити фінансування програм підвищення кваліфікації через регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, визначити ліцензійні умови для навчальних закладів та інших провайдерів освітніх послуг, паралельно запровадити систему освітніх ваучерів. Зміст програм професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації може визначатись за результатами урядового оцінювання інституційної спроможності ОТГ, асоціації ОТГ можуть також формувати регіональне замовлення на підготовку службовців місцевого самоврядування.

#### **ОПИС КОНКРЕТНОЇ СИТУАЦІЇ ЩОДО ГОТОВНОСТІ ДО ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Утворена 2015 року Пирятинська об'єднана територіальна громада – один із локомотивів спричинених децентралізацією перетворень у місцевому самоврядуванні на Полтавщині та в країні загалом.

Одним із перших гостро постало питання кадрового забезпечення її розвитку, адже в громаді вирішили не відтворювати структуру управління за аналогією РДА. До традиційних для ОМС в Україні додалися відділ інформаційних технологій та захисту інформації виконкому міської ради, відділ економічного аналізу та розвитку

управління економіки, відділ муніципальних ініціатив та інвестицій виконкому міської ради, центр надання адміністративних послуг тощо. Створення нових підрозділів, опанування управління новими напрямками розвитку відбувалось в умовах кадрового голоду.

Стратегічним рішенням стало надання переваги в комплектації кадрів молодим людям із відповідною освітою, але без значного досвіду роботи. Зосередившись на фаховій підготовці та перепідготовці у політиці управління громадою, пирятинці поставили в центр уваги людину та підвищення її компетенцій. Усвідомлено надано переваги залученню громади до м'яких проєктів, програм, зорієнтованих саме на підвищення кваліфікації та компетенції працівників виконавчих органів міської ради. Формування усвідомленого запиту на підвищення якості кадрів для громади дозволили підвищити рівень координації та комплексність взаємодії з програмами міжнародної технічної допомоги, Асоціацією ОТГ, Полтавським обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Понад десять працівників здобувають фахову освіту в провідних вишах за бакалаврськими та магістерськими програмами напряму «Урядування в публічній сфері».

Набір кадрів відбувається за прозорою, комплексною конкурсною процедурою. Окрім визначення фахових знань, претендент на посаду проходить співбесіду, виконує ситуаційні завдання, демонструє здатність діяти у складних умовах. Існує механізм стажування. Завдяки профорієнтаційній роботі зі старшими школярами громада сподівається залучити молодь до заходів команди фахівців управління громадою. Відбувається широкий діалог з основними стейкхолдерами з питань кадрової роботи в громаді та формування вимог до роботи і компетенцій управлінської команди громади.

У громаді покладають надію на формування ефективної національної системи підготовки кадрів для ОМС зі чіткою координацією роботи профільних закладів вищої освіти, запровадженням сучасних та ефективних програм навчання, фахової перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

### **РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

- Розвивати систему підготовки, побудовану на професійних стандартах, оскільки вона максимально враховує потреби роботодавців. Головам ОТГ спільно з асоціаціями і професійними спільнотами можуть долучитись до розроблення професійних та освітніх стандартів, створювати незалежні центри оцінювання, налагодити за посередництва асоціацій ОМС взаємодію з Національним агентством державної служби.
- Ініціювати створення єдиної національної інформаційної платформи, яка об'єднає учасників процесу підготовки та перепідготовки кадрів для ОМС, надасть можливість здобувати освіту, проходити перепідготовку, підвищувати кваліфікацію онлайн.

## 3.5. Кейс 4

### ПІДТРИМКА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОТГ

Питання інституційної спроможності територіальних громад важливе насамперед з огляду на статтю 3 Європейської хартії місцевого самоврядування:

**01** Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

**02** Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [3].

У контексті доброго врядування інституційна спроможність пов'язана з принципом 3 із **12 принципів доброго демократичного врядування**.

### ПРИНЦИП 3. ЕФЕКТИВНІСТЬ І РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ

**01** Результати відповідають поставленим цілям, тобто органи місцевого самоврядування як інституції спроможні ставити цілі та досягати необхідних результатів.

**02** Наявні ресурси використовуються найкращим із можливих способів.

**03** Системи управління ефективністю діяльності (органів місцевого самоврядування – Ред.) дозволяють оцінити і підвищити ефективність і результативність послуг.

**04** Регулярно проводяться аудити для оцінювання і поліпшення діяльності [1].

Європейська хартія місцевого самоврядування про адміністративні структури зазначає у **статті 6.1**:

Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначити власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління [3].

### ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

У серпні 2019 року проводилось **опитування** експертів і голів ОТГ про їхню організаційну спроможність виконувати розширені повноваження. Йшлося про кадровий потенціал, організацію політичного та адміністративного процесу, матеріально-технічне забезпечення виконавчих підрозділів органів рад. Опитування показало, що інституційний потенціал новоутворених міських та сільських ОТГ істотно відрізняється. Більшість ОТГ намагалась копіювали структуру районних державних адміністрацій або керувалась рекомендаціями Асоціації міст України про [формування мінімальної структури з 20 підрозділів виконавчих органів ОТГ](#). Переважно сільські ОТГ не спроможні забезпечити пропонований мінімальний рівень, отже, неспроможні виконувати розширені повноваження.



У грудні 2019 року під час діалогів зі стейкхолдерами про адміністративну спроможність ОТГ виконувати розширені повноваження експерти визначили такі проблеми інституційної спроможності.

### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 10 ГРУДНЯ 2019 РОКУ



**ДМИТРО МАЙСТРО**  
депутат Запорізької обласної ради, голова постійної комісії з питань місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Запорізької обласної ради, Запорізька обл.

“ У процесі окремих реформ, наприклад, у сфері освіти та охорони здоров'я на громади перекладається відповідальність приймати рішення, які можуть викликати невдоволення громадян і за якими ОТГ не мають належної компетенції.



**ЮЛІЯ ЄСМУХАНОВА**  
заступниця керівника програми DOBRE, м. Київ

“ Необхідно звернути увагу на проблему забезпечення спроможності ОТГ у сфері фіскальної політики. ОТГ не мають доступу до баз даних платників податків, що важливо в питаннях реєстрації малого бізнесу, який забезпечує основні податкові надходження громади. Не вирішено питання критеріїв якості публічних послуг, за якими передаються повноваження. Такі критерії дозволили б гарантувати якість послуг і, як наслідок, довіру громадян до новостворених органів самоврядування ОТГ.



**МАРКІЯН ДАЦИШИН**  
експерт Проекту Ради Європи, м. Київ

“ Проблема неузгодженості різних галузевих реформ із реформою місцевого самоврядування. Така неузгодженість добре проявляється у процесі реформи охорони здоров'я та середньої освіти. ОТГ часто неготові і не мотивовані виконувати реформаторські заходи в інших сферах урядової політики.

Запропоновано **конструктивні рішення** з підвищення інституційної спроможності.

### ВИТЯГ ІЗ ПРОТОКОЛУ ДІАЛОГІВ ЗІ СТЕЙКГОЛДЕРАМИ ВІД 10 ГРУДНЯ 2019 РОКУ



**ЮЛІЯ ЄСМУХАНОВА**  
заступниця керівника програми DOBRE, м. Київ

“ Необхідно поширювати досвід застосування індексу інституційної спроможності, який включає найбільш суттєві сфери адміністрування (бюджетування та фінансовий менеджмент, лідерство та управління, надання послуг, залучення громадян). Проекти міжнародної технічної допомоги розробляють дорожні карти зі зміцнення інституційної спроможності на основі індексу інституційної спроможності.

Пропозиція про **індекс інституційної спроможності ОТГ** – практично готове рішення, оскільки цей інструмент виявляє ОМС ОТГ, які потребують підтримки, розроблений і перевірений на практиці в 7 областях України. Пропозиція безпосередньо пов'язана з принципом 3 доброго демократичного врядування про необхідність проведення аудиту. Програма DOBRE пропонує гнучкі підходи до [визначення критеріїв формування підрозділів](#), оцінювання їх спроможності виконувати необхідні операції, надавати послуги відповідно до галузевої політики, щоб реалізовувати розширені повноваження.

Під час другого раунду діалогів у квітні 2020 року як стейкхолдери, так і учасники проєкту підтвердили актуальність запровадження індексу інституційної спроможності ОТГ із подальшим розробленням дорожніх карт посилення такої спроможності.

На початку травня 2020 року учасники проєкту, оцінюючи пріоритетність питань реформи місцевого самоврядування, запровадження індексу інституційної спроможності в національному масштабі, серед усіх ОТГ, поставили на четверте місце.

Сформована з учасників Програми робоча група проведе консультації з програмою DOBRE щодо спільного формування політичних пропозицій та методичних матеріалів для систематичного моніторингу та розроблення дорожніх карт.

### **ОПИС КОНКРЕТНОЇ СИТУАЦІЇ ЩОДО ГОТОВНОСТІ ДО ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Новоукраїнська ОТГ Кіровоградської області утворена 2016 року. Одним зі складних завдань у контексті розбудови громади було визначення спроможності виконавчого апарату реалізувати свої функції та сформувані чіткі бачення підвищення ефективності роботи.

Четвертий рік поспіль у громаді роботу ОМС оцінюють за індексом колегіальної муніципальної спроможності (PMCI) та за методологічної підтримки програми Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE).

Команда громади на чолі з заступником голови з питань регіонального розвитку та інвестицій Людмилою Білокоз самостійно оцінює свою роботу за PMCI і наполегливо рекомендує залучити цей інструмент у національному масштабі. Насамперед це дозволить визначити слабкі та сильні сторони роботи, сформувати дорожню карту зі спрямуванням і етапністю роботи ОМС на шляху до підвищення власної спроможності. Якщо дорожня карта складена правильно, вона стане механізмом досягнення мети в гармонійній взаємодії з громадою.

За чотири роки роботи з PMCI ОМС громаді вдалось подвоїти бал оцінки спроможності власного ОМС. Але основний успіх – це залучення для оцінювання роботи і реалізації дорожньої карти широкого кола заінтересованих сторін. Мешканці долучаються до ініційованих керівництвом заходів, бо повірили в розвиток громади. У широкому діалозі з громадськістю спочатку провели навчання на тему, як бути активним мешканцем, а потім налагодити співпрацю з зацікавленими групами. Центр молоді, Інститут розвитку громади, Мам-центр, Клуб відваги тощо перетворились на нові дієві точки розвитку громади в тісній співпраці з міськрадою та її структурами.

Визначення індексу колегіальної муніципальної спроможності спонукає до усвідомленої дії, широких консультацій зі стейкхолдерами, є інструментом залучення громадян до системи прийняття управлінських рішень. У громаді вірять, що в країні буде побудована комплексна національна рейтингова система оцінювання спроможності ОМС, яка сприятиме підвищенню їх конкурентоспроможності та розвитку територіальних громад.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Ознайомитись з аналітичними матеріалами програми DOBRE про оцінювання інституційної спроможності громад і запровадити його у своїй громаді.
- Підтримати урядові рішення щодо запровадження індексу інституційної спроможності на етапі обговорення проекту рішення. Надалі брати активну участь в оцінюванні. Так ОМС можуть виявити власні сильні сторони або визначити проблеми та напрями підвищення своєї інституційної спроможності.

## Висновки

Проект довів успішність запровадження діалогів зі стейкхолдерами для формування узгодженого та реалістичного порядку денного подальшого впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

### ОСНОВНІ ЗДОБУТКИ ДІАЛОГІВ

- Багатостороннє визначення кола проблем по суті, а також питань, які виникають у процесі реалізації політики. Діалог дозволив подивитись на реформу з позицій різних заінтересованих груп, які з різних причин не можуть систематично комунікувати для презентації своїх позицій та інтересів. Передусім це стосується лідерів органів місцевого самоврядування, голів громад, бізнесу та представників державних органів. Бачення проблем реформи цілком об'єктивне, оскільки долучає до діалогу і практиків, які щодня її впроваджують, і експертів, які намагаються узагальнити досвід децентралізації, її успішність та ефективність.
- Алгоритмічна послідовність і структурованість діалогу дозволила поетапно, критично оцінюючи й переглядаючи попередні висновки та пропозиції на кожному етапі, запропонувати продумані та погоджені рішення задля позитивного впливу реформи. Під час послідовного руху від широкого обговорення до конкретних ситуацій постійно перевірялась точність визначення проблем.

- Послідовність і цілеспрямованість діалогу дозволила учасникам узгоджувати свої позиції, приходячи до спільних рішень. Водночас відмінні чи специфічні пропозиції не відкидалися, а фіксувалися як експертний капітал альтернативних рішень для використання в перспективі.
- Діалоги допомогли виявити експертно-аналітичні та політичні ресурси стейкхолдерів для значного прискорення ефективного впровадження реформи. Неодноразово з'ясувалось, що обговорювані проблеми вже розв'язані тими чи іншими стейкхолдерами, уже розроблено необхідні рішення, які можна впроваджувати.
- Дотримання наперед визначених принципів і стандартів модерації діалогу дозволило забезпечити синергію протилежних інтересів, сформувані діалогову платформу для масштабної генерації альтернативних рішень.
- Чітка орієнтація діалогу на принципи доброго врядування дозволила визначити як пріоритет пропозиції, що відповідають стандартам політики місцевого самоврядування.

**Послідовно рухаючись за алгоритмом проведення діалогів, учасники проєкту визначили П'ЯТЬ КЛЮЧОВИХ РІШЕНЬ, які позитивно вплинуть на процес децентралізації**

- 01** Прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» для законодавчого забезпечення розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування базового, субрегіонального та регіонального рівнів, органами місцевого самоврядування та державної влади на всіх рівнях.

Це передбачено Концепцією реформи місцевого самоврядування та відповідним планом заходів. Учасники діалогів та експерти проєкту готові надати спеціальній робочій групі, утвореній на базі Міністерства розвитку громад та територій України, пропозиції щодо вирішення одного з найгостріших питань – розмежування повноважень між базовим і субрегіональним рівнями місцевого самоврядування, у тому числі у сфері земельних відносин. Чітке розмежування повноважень дозволить забезпечити якість публічних послуг у сфері охорони здоров'я та освіти.

- 02** Рекомендувати ОМС прийняти пакетне рішення щодо здійснення консультацій зі стейкхолдерами у процесі формування та впровадження місцевої політики за розширеними повноваженнями.

Такі рішення дозволять на базовому рівні максимально втілити принципи доброго врядування, своєчасно балансувати і гармонізувати інтереси, запобігати конфліктам із різними групами впливу, мобілізувати ресурси бізнесу і громадянського суспільства для ефективного здійснення політики в інтересах всієї громади. Пакетне рішення містить типові нормативні документи про порядок і різноманітні форми взаємодії зі стейкхолдерами, методичні рекомендації щодо оцінок стейкхолдерів і стратегії залучення їх до політики, а крім того, ґрунтується на кращих вітчизняних та зарубіжних практиках.

Для гармонізації впровадження практики діалогів зі стейкхолдерами – експертами Програми «Добре врядування» розробляється політична пропозиція, яку направлять Асоціації ОТГ для поширення серед учасників.

### **03 Модернізувати та підвищити ефективність системи професійної підготовки депутатів і службовців органів місцевого самоврядування на основі Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.**

Концепція передбачає такі шляхи досягнення високого рівня професійної компетентності та професійного розвитку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад:

- створення належних умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на засадах прозорості та добросовісної конкуренції зі створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг;

- залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад та забезпечення функціонування ринку відповідних освітніх послуг;
- запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги.

### **04 Запровадити урядовий моніторинг інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та сформувати систему інституційної підтримки ОТГ.**

Таке рішення дозволить поступово розв'язати проблеми низької інституційної спроможності значного числа ОМС ОТГ і відсутності системної консультативної та іншої підтримки. Рішення передбачає формування загальнодержавної системи підтримки інституційної спроможності громад, що пропонуватиме найрізноманітніші консалтингові послуги, у тому числі IT-послуги для ефективного публічного адміністрування: планування, підбір кадрів, організацію ділових процесів, моніторинг та оцінювання місцевої політики.

### **05 Підвищити рівень стратегування та планування розвитку громад.**

У політичній пропозиції йдеться про формування комунікаційної інфраструктури в інтересах напрацювань спільних рішень для розв'язання проблем у сфері місцевого економічного розвитку, системи документів зі стратегування і планування розвитку громади, концепції інтегрованого розвитку громади.

Діалоги відкрили нові можливості для поліпшення методології консультацій зі стейкхолдерами, труднощі та ризики, які слід враховувати надалі. Насамперед мова про необхідність послідовного формування культури діалогів на принципах доброго врядування та теорії стейкхолдерів. Учасники діалогів поступово навчаються застосовувати принципи доброго врядування, аналізу та комунікації зі стейкхолдерами в повсякденній практиці. Тут важливу роль відіграватиме обмін досвідом саме в контексті спроможності успішно застосувати той чи інший принцип. Варто систематично поширювати інформацію серед стейкхолдерів про вигоди участі в діалогах як можливості гармонізувати власні вузькі інтереси із широкими інтересами громадськості. Доцільно заохочувати стейкхолдерів опановувати прості навички структурування проблем та обґрунтування пропозицій, що допоможе розв'язати проблему «ходіння по колу» в обговоренні однакових проблем, значних витрат часу на узгодження позицій, «безадресності» пропозицій.

# Список використаних джерел та літератури

- 1. Бенчмаркінг доброго урядування: практичний посібник/** За заг. ред. А. Гука. Київ: Юстон, 2018. 60 с.
- 2. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI** // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 04.08.2020)
- 3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97** // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 04.08.2020)
- 4. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України: аналітична записка.** Київ : Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), 2019.
- 5. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа № 1 [аналітичні записки].** Київ, 2016.
- 6. Мельничук А. П'ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні. Аналітична записка.** Київ, 2020. Громадський простір: вебсайт. URL: <https://www.prostir.ua/?library=pyat-rokiv-formuvannya-novoho-bazovoho-rivnya-atu-uspihy-ta-problemy-reformy-v-ukrajini> (дата звернення: 04.08.2020)
- 7. Місцеві бюджети: експерти проаналізували результати 1 квартал 2020 року.** Децентралізація: вебсайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12481?page=4> (дата звернення: 04.08.2020)
- 8. Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна».** URL: <https://bit.ly/3ha2Lvg> (дата звернення: 04.08.2020)
- 9. Податковий кодекс України : Кодекс:с від 02.12.2010 № 2755-VI** // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 04.08.2020)
- 10. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 № 34.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF> (дата звернення: 04.08.2020)
- 11. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад.** АМУ. – 39 с. URL: [http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik\\_gromadi\\_1.pdf](http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf) (дата звернення: 04.08.2020)
- 12. Проект Закону «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб №7051 від 31.08.2017.** URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=62439](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=62439) (дата звернення: 04.08.2020)
- 13. Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад: порядок розрахунку.** // – Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. URL: – <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/290/finance.pdf> (дата звернення: 04.08.2020)
- 14. Формування сприятливого бізнес-середовища в ОТГ.** URL: – <https://bit.ly/3dBdvkC> (дата звернення: 04.08.2020).

## ДОДАТОК

# Учасники діалогів

### ТЕМА I. ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

ДІАЛОГ I: 8 ЖОВТНЯ 2019 РОКУ  
ПРИСУТНІ: 19 представників основних груп стейкхолдерів

#### I. ПРЕДСТАВНИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ АСОЦІАЦІЙ

1. **Бутрій Дмитро**, перший заступник голови Херсонської обласної державної адміністрації, Херсонська область
2. **Коваленко Володимир**, Новокаховський міський голова, Херсонська область
3. **Корінний Олександр**, голова Асоціації об'єднаних територіальних громад, Новоукраїнський міський голова, Кіровоградська область
4. **Кулешов Володимир**, Гніванський міський голова, Вінницька область
5. **Миклащук Ігор**, заступник Паланського сільського голови, Черкаська область
6. **Охонько Сергій**, депутат Чернігівської обласної ради, Чернігівська область
7. **Пахомов Дмитро**, депутат Прилуцької міської ради, Чернігівська область

8. **Перегида Олександр**, заступник начальника управління з питань місцевого самоврядування та реформування адміністративно-територіального устрою Запорізької обласної ради, депутат Запорізької районної ради, Запорізька область
9. **Сусліна Людмила**, депутат Бучанської міської ради, Київська область

#### II. ПРЕДСТАВНИКИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ

1. **Микиша Дмитро**, народний депутат України, м. Київ
2. **Павлюк Оксана**, керівник експертної групи розвитку місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України, м. Київ
3. **Халімон Павло**, народний депутат України, м. Київ

#### III. ПРЕДСТАВНИКИ БІЗНЕСУ ТА БІЗНЕС-АСОЦІАЦІЙ

1. **Кунь Євген**, співзасновник компанії «Інтерпроект ГМВН», м. Київ
2. **Марчук Денис**, заступник голови Громадської спілки «Всеукраїнська аграрна рада», Черкаська область

#### IV. ЕКСПЕРТИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ПРОЄКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

1. **Ігнатенко Олександр**, старший експерт Проекту ПРОМІС, м. Київ



2. **Розумнюк Юлія**, заступник виконавчого директора Всеукраїнської громадської організації «Асоціація малих міст України», Київська область
3. **Соловйова Жанна**, голова правління Неурядової організації «Сучасний формат», м. Житомир
4. **Цибитовський Сергій**, заступник директора Центру сприяння сталому територіальному розвитку Секретаріату Асоціації «Українська асоціація районних та обласних рад», м. Київ
5. **Шевченко Ольга**, завідувач відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ

#### **ПРИСУТНІ: 23 УЧАСНИКИ ПРОГРАМИ «ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ»**

1. **Баранецький Тарас**, в. о. директора Львівського Центру розвитку місцевого самоврядування, Львівська область
2. **Бойко Аліна**, радник з питань муніципальних послуг Київського центру розвитку місцевого самоврядування, м. Київ
3. **Вівдич Артем**, керівник Маріупольського офісу Проекту USAID «Економічна підтримка Східної України», Донецька область
4. **Волинець Євгенія**, директор Департаменту інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва Одеської обласної державної адміністрації, Одеська область
5. **Гаврилків Руслана**, заступник Долинського міського голови, Івано-Франківська область

6. **Іванов Дмитро**, депутат Чернігівської обласної ради, голова комісії з економічного розвитку та регіональної політики, Чернігівська область
7. **Левченко Олег**, директор Вінницького відокремленого підрозділу Установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», Вінницька область
8. **Лукеря Іван**, радник прем'єр-міністра України, м. Київ
9. **Магалецька Владислава**, віцепрезидент фонду «Сігмаблейзер», м. Київ
10. **Мазур Віталій**, Брацлавський селищний голова, Вінницька область
11. **Мельничук Анатолій**, керівник аналітичного центру Асоціації ОТГ, м. Київ
12. **Недзведська Віра**, менеджер проєктів Міжнародної благодійної організації «Фонд Східна Європа», м. Київ
13. **Пліва Олександр**, керівник проєкту «Регуляторна мапа України», м. Київ
14. **Полтавець Валентина**, виконавчий директор Асоціації ОТГ, Київська область
15. **Попсуй Анастасія**, в. о. Ірпінського міського голови, секретар Ірпінської міської ради, Київська область
16. **Проценко Катерина**, виконавчий директор Всеукраїнської громадської організації «Асоціація малих міст України», Київська область

17. **Рубчак Микола**, керівник експертної групи територіальної організації влади Головного управління моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України
18. **Сагайдак Ілля**, депутат Київської міської ради, м. Київ
19. **Сілюкова Оксана**, директор Херсонського відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», Херсонська область
20. **Сітов Веніамін**, голова Мереф'янської міської ОТГ, Харківська область
21. **Трипольська Маргарита**, голова правління громадської організації «Незалежний центр правових досліджень та ініціатив», Запорізька область
22. **Хавунка Тарас**, голова правління громадської організації «Аналітично-адвокатський центр «Львівський регуляторний хаб», Львівська область
23. **Шалімова Анна**, менеджер проекту «Належне врядування як складова частина реформи децентралізації в Україні» Координатора проектів ОБСЄ в Україні, м. Київ

## ТЕМА I. ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

**ДІАЛОГ II: 11 ЛЮТОГО 2020 РОКУ**  
**ПРИСУТНІ: 30 представників основних груп стейкхолдерів**

### I. ПРЕДСТАВНИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ АСОЦІАЦІЙ

1. **Абрам'юк Ігор**, заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації громад, м. Київ
2. **Дейнека Руслан**, депутат Харківської обласної ради, Харківська область
3. **Замідра Сергій**, Немішаївський селищний голова, заступник голови Всеукраїнської асоціації громад, Київська область
4. **Зеленська Віта**, головний спеціаліст з регіонального розвитку Студениківської сільської ради, Київська область
5. **Івасюк Юрій**, виконавчий директор Івано-Франківського регіонального відділення Всеукраїнської асоціації громад, Івано-Франківська область
6. **Ковалів Олександр**, секретар Знам'янської сільської ради, Одеська область
7. **Лютікова Наталя**, член правління громадської організації «Громада гори», Київська область
8. **Махсма Степан**, секретар Маріупольської міської ради, Донецька область

9. **Миклащук Ігор**, заступник голови Всеукраїнської асоціації громад, Черкаська область
10. **Нетяжук Михайло**, Фастівський міський голова, Київська область
11. **Пінчук Андрій**, староста Волоського старостинського округу Новоолександрівської сільської громади, Дніпропетровська область
12. **Фурсенко Іван**, перший заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації громад, м. Київ
13. **Яцковський Сергій**, виконавчий директор асоціації ОТГ Хмельницької області, Хмельницька область
14. **Ящук Володимир**, Іллінецький міський голова, Вінницька область

## II. ПРЕДСТАВНИКИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

1. **Білозір Лариса**, народний депутат України, м. Київ
2. **Лозинський Роман**, народний депутат України, м. Київ
3. **Попова Лілія**, начальник Головного управління з питань моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України, м. Київ

## III. ПРЕДСТАВНИКИ БІЗНЕСУ ТА БІЗНЕС-АСОЦІАЦІЙ

1. **Криволап Кирило**, партнер компанії Civitta, Донецька область
2. **Паламарчук Тетяна**, заступник керівника громадської спілки «Спілка українських підприємців», м. Київ
3. **Парщик Олександр**, заступник директора департаменту земельних відносин групи «Агротрейд», Харківська область
4. **Стефурак Василь**, голова громадської організації «Асоціація вівчарів», Івано-Франківська область

## IV. ЕКСПЕРТИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ПРОЄКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

1. **Ганущак Юрій**, директор Інституту розвитку територій, м. Київ
2. **Жаліло Ярослав**, заступник директора – керівник центру економічних та соціальних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ
3. **Куйбіда Василь**, професор Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ
4. **Нижник Володимир**, керівник Проекту ПРОМІС Асоціації міст України, м. Київ
5. **Нігородова Світлана**, експерт ПРООН, м. Київ
6. **Серебрянська Діна**, експерт з місцевого економічного розвитку Асоціації міст України, м. Київ

7. **Солонтай Олександр**, експерт Інституту політичної освіти, м. Київ
8. **Фадєєва Олександра**, радник з регіонального розвитку регіонального офісу Програми U-LEAD з Європою, Херсонська область
9. **Хоботня Сергій**, директор Агенції регіонального розвитку Чернігівської області, Чернігівська область

#### **ПРИСУТНІ: 20 УЧАСНИКІВ ПРОГРАМИ «ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ»**

1. **Баранецький Тарас**, в. о. директора Львівського Центру розвитку місцевого самоврядування, Львівська область
2. **Бойко Аліна**, радник з питань муніципальних послуг Київського центру розвитку місцевого самоврядування, м. Київ
3. **Вівдич Артем**, керівник Маріупольського офісу Проекту USAID «Економічна підтримка Східної України», Донецька область
4. **Гаврилків Руслана**, заступник Долинського міського голови, Івано-Франківська область
5. **Заблоцька Анастасія**, радник прем'єр-міністра України, депутат Ірпінської міської ради, Київська область
6. **Іванов Дмитро**, депутат Чернігівської обласної ради, голова комісії з економічного розвитку та регіональної політики, Чернігівська область
7. **Левченко Олег**, директор Вінницького відокремленого підрозділу Установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», Вінницька область

8. **Магалецька Владислава**, віцепрезидент фонду «Сігмаблейзер», м. Київ
9. **Мазур Віталій**, Брацлавський селищний голова, Вінницька область
10. **Мельничук Анатолій**, керівник аналітичного центру Асоціації ОТГ, м. Київ
11. **Недзведська Віра**, менеджер проєктів Міжнародної благодійної організації «Фонд Східна Європа», м. Київ
12. **Пліва Олександр**, керівник проєкту «Регуляторна мапа України», м. Київ
13. **Полтавець Валентина**, виконавчий директор Асоціації ОТГ, Київська область
14. **Проценко Катерина**, виконавчий директор Всеукраїнської громадської організації «Асоціація малих міст України», Київська область
15. **Рінгіс Анастасія**, директор з розвитку Interprojekt GmbH, м. Київ
16. **Рубчак Микола**, керівник експертної групи територіальної організації влади Головного управління моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України
17. **Сілюкова Оксана**, директор Херсонського відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», Херсонська область

18. **Трипольська Маргарита**, голова правління громадської організації «Незалежний центр правових досліджень та ініціатив», Запорізька область
19. **Хавунка Тарас**, голова правління громадської організації «Аналітично-адвокаційний центр «Львівський регуляторний хаб», Львівська область
20. **Шматько Володимир**, Чортківський міський голова, Тернопільська область

## ТЕМА II. ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ (ОТГ)

**ДІАЛОГ I: 10 ГРУДНЯ 2019 РОКУ**  
**ПРИСУТНІ: 19 представників основних груп стейкхолдерів**

### I. ПРЕДСТАВНИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ АСОЦІАЦІЙ

1. **Ареф'єв Максим**, секретар Славської селищної ради, Львівська область
2. **Коваль Аліна**, депутат Волочиської міської ради, голова постійної комісії з питань планування, фінансів, бюджету та соціально-економічного розвитку громади, Хмельницька область
3. **Майстро Дмитро**, депутат Запорізької обласної ради, голова постійної комісії з питань місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Запорізької обласної ради, Запорізька область
4. **Мікулін Олексій**, староста Лиманської міської ОТГ, Донецька область
5. **Петренко Володимир**, Глевахівський селищний голова, Київська область
6. **Плетюк Володимир**, Шумський міський голова, Тернопільська область
7. **Сілич Андрій**, Вугледарський міський голова, Донецька область

8. **Фурсенко Іван**, перший заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, м. Київ
9. **Цибитовський Сергій**, радник Української асоціації районних і обласних рад, м. Київ
10. **Цицюрський Артур**, Барський міський голова, Вінницька область

## II. ПРЕДСТАВНИКИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

1. **Бойко Олена**, генеральний директор Direktoraty регіонального розвитку Міністерства розвитку громад та територій України, м. Київ

## III. ЕКСПЕРТИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ПРОЄКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

1. **Ганущак Юрій**, директор Інституту розвитку територій, м. Київ
2. **Дацишин Маркіян**, експерт Проекту Ради Європи, м. Київ
3. **Єсмуханова Юлія**, заступниця керівника програми DOBRE, м. Київ
4. **Загайний Віталій**, голова Центру громадянських ініціатив, м. Київ
5. **Коліушко Ігор**, голова правління Центру політико-правових реформ, м. Київ
6. **Сегін Василь**, спеціаліст впровадження політик, покращення якості надання адмінпослуг для населення програми «U-LEAD з Європою», м. Київ

## IV ПРЕДСТАВНИКИ ЗМІ

1. **Кошкіна Соня**, шеф-редактор інтернет-видання «Лівий берег», м. Київ
2. **Овчаренко Тетяна**, директор телерадіокомпанії «Бард», м. Київ

## ПРИСУТНІ: 19 УЧАСНИКІВ ПРОГРАМИ «ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ»

1. **Баранецький Тарас**, в. о. директора Львівського Центру розвитку місцевого самоврядування, Львівська область
2. **Бойко Аліна**, радник з питань муніципальних послуг Київського центру розвитку місцевого самоврядування, м. Київ
3. **Гаврилків Руслана**, заступник Долинського міського голови, Івано-Франківська область
4. **Іванов Дмитро**, депутат Чернігівської обласної ради, голова комісії з економічного розвитку та регіональної політики, Чернігівська область
5. **Левченко Олег**, директор Вінницького відокремленого підрозділу Установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», Вінницька область
6. **Лукеря Іван**, радник прем'єр-міністра України, м. Київ
7. **Магалецька Владислава**, віцепрезидент фонду «Сігмаблейзер», м. Київ
8. **Мазур Віталій**, Брацлавський селищний голова, Вінницька область
9. **Мельничук Анатолій**, керівник аналітичного центру Асоціації ОТГ, м. Київ

10. **Недзведська Віра**, менеджер проєктів Міжнародної благодійної організації «Фонд Східна Європа», м. Київ
11. **Пліва Олександр**, керівник проєкту «Регуляторна мапа України», м. Київ
12. **Попсуй Анастасія**, в. о. Ірпінського міського голови, секретар і депутат Ірпінської міської ради, Київська область
13. **Проценко Катерина**, виконавчий директор Всеукраїнської громадської організації «Асоціація малих міст України», Київська область
14. **Рінгіс Анастасія**, директор з розвитку Interprojekt GmbH, м. Київ
15. **Рубчак Микола**, керівник експертної групи територіальної організації влади Головного управління моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України
16. **Сагайдак Ілля**, депутат Київської міської ради, м. Київ
17. **Сітов Веніамін**, Мереш'янський міський голова, Харківська область
18. **Трипольська Маргарита**, голова правління громадської організації «Незалежний центр правових досліджень та ініціатив», Запорізька область
19. **Шалімова Анна**, менеджер проєкту «Належне врядування як складова частина реформи децентралізації в Україні» Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, м. Київ

## ТЕМА II. ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ (ОТГ)

**ДІАЛОГ II: 14 КВІТНЯ 2020 РОКУ**  
**ПРИСУТНІ: 26 представників основних груп стейкхолдерів**

### I. ПРЕДСТАВНИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ АСОЦІАЦІЙ

1. **Бузун Олег**, голова Ніжинської районної ради Чернігівської області, Чернігівська область
2. **Весняний Валерій**, Тульчинський міський голова, Вінницька область
3. **Герасименко Сергій**, Орхівський міський голова, Запорізька область
4. **Дейнека Руслан**, депутат Харківської обласної ради, Харківська область
5. **Дяченко Олексій**, заступник голови Веселівської селищної ОТГ, Запорізька область
6. **Замідра Сергій**, Немішаївський селищний голова, заступник голови Всеукраїнської асоціації громад, Київська область
7. **Коноваленко Юрій**, Пологівський міський голова, Запорізька область
8. **Літвинов Андрій**, в. о. Ірпінського міського голови, секретар Ірпінської міської ради, Київська область

9. **Логінов Олександр**, аналітик Асоціації міст України
10. **Майстро Дмитро**, депутат Запорізької обласної ради, голова постійної комісії з питань місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Запорізької обласної ради, Запорізька область
11. **Миклащук Ігор**, заступник голови Всеукраїнської асоціації громад, Черкаська область
12. **Тітов Микола**, перший віцепрезидент – виконавчий директор Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області, депутат Харківської обласної ради, Харківська область
13. **Хоботня Сергій**, директор Агенції регіонального розвитку Чернігівської області, Чернігівська область

## II. ПРЕДСТАВНИКИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

1. **Бойко Олена**, генеральний директор Директорату регіонального розвитку Міністерства розвитку громад та територій України, м. Київ
2. **Лозинський Роман**, народний депутат України, м. Київ
3. **Попова Лілія**, начальник Головного управління з питань моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону, м. Київ

## III. ЕКСПЕРТИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ПРОЄКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ, ЕКСПЕРТИ З МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. **Васильєва Олена**, декан факультету міжнародного туризму та економіки НУ «Запорізька політехніка», експерт мережі публічного права та адміністрації UPLAN, Запорізька область
2. **Куйбіда Василь**, професор Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ
3. **Ганущак Юрій**, директор Інституту розвитку територій, м. Київ
4. **Денисенко Олена**, докторант кафедри економічної та соціальної географії КНУ імені Тараса Шевченка, м. Київ
5. **Коліушко Ігор**, голова правління Центру політико-правових реформ, м. Київ
6. **Нижник Володимир**, координатор Проекту ПРОМІС Асоціації міст України, м. Київ
7. **Остапенко Павло**, голова громадської організації «Товариство дослідників України», Полтавська область
8. **Стрілець Олена**, доцент Чернігівського національного технологічного університету, Чернігівська область
9. **Тимощук Віктор**, головний експерт напряму з покращення надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою», м. Київ
10. **Хорунженко Олександр**, експерт з місцевого самоврядування, Сумська область



### ПРИСУТНІ: 19 УЧАСНИКІВ ПРОГРАМИ «ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ»

1. **Баранецький Тарас**, в. о. директора Львівського Центру розвитку місцевого самоврядування, Львівська область
2. **Бойко Аліна**, радник з питань муніципальних послуг Київського центру розвитку місцевого самоврядування, м. Київ
3. **Вівдич Артем**, керівник Маріупольського офісу Проекту USAID «Економічна підтримка Східної України», Донецька область
4. **Мазур Віталій**, Брацлавський селищний голова, Вінницька область
5. **Гаврилків Руслана**, заступник Долинського міського голови, Івано-Франківська область
6. **Заблоцька Анастасія**, радник прем'єр-міністра України, депутат Ірпінської міської ради, Київська область
7. **Іванов Дмитро**, депутат Чернігівської обласної ради, голова комісії з економічного розвитку та регіональної політики, Чернігівська область
8. **Левченко Олег**, позаштатний радник з питань децентралізації голови Вінницької обласної державної адміністрації, Вінницька область
9. **Лукеря Іван**, радник Міністра розвитку громад та територій України, м. Київ
10. **Мельничук Анатолій**, керівник аналітичного центру Асоціації ОТГ, м. Київ
11. **Недзведська Віра**, менеджер проєктів Міжнародної благодійної організації «Фонд Східна Європа», м. Київ

12. **Пліва Олександр**, керівник проєкту «Регуляторна мапа України», м. Київ
13. **Проценко Катерина**, виконавчий директор Всеукраїнської громадської організації «Асоціація малих міст України», Київська область
14. **Рінгіс Анастасія**, директор з розвитку Interprojekt GmbH, м. Київ
15. **Рубчак Микола**, керівник експертної групи територіальної організації влади Головного управління моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України
16. **Сілюкова Оксана**, директор Херсонського відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», Херсонська область
17. **Сітов Веніамін**, Мереф'янський міський голова, Харківська область
18. **Трипольська Маргарита**, голова правління громадської організації «Незалежний центр правових досліджень та ініціатив», Запорізька область
19. **Хавунка Тарас**, голова правління громадської організації «Аналітично-адвокаційний центр «Львівський регуляторний хаб», Львівська область

# **Путівник для лідерів громад**

**Місцевий економічний розвиток  
і місцева демократія:  
діалоги зі стейкхолдерами**

Підписано до друку 13.08.2020. Формат 70×100 1/16  
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Avenir Next Cyr.  
Умов. друк. арк. 10,32. Обл. вид. арк. 8,00.  
Тираж 100 прим. Замовлення № 130820

Надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"  
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а т: (044) 360-22-66, [www.yuston.com.ua](http://www.yuston.com.ua)  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції  
серія дк № 497 від 09.09.2015 р.

Підготовлено в межах реалізації проєкту  
«Підтримка та вдосконалення децентралізації»  
Програми «Добре врядування» за підтримки  
Національного фонду підтримки демократії  
(National Endowment for Democracy (NED))