



Європейський Союз  
Представництво в Україні



ГО «MART»



Полтавський обласний  
благодійний фонд «Фонд  
розвитку громади «Ініціатива»

**Інформаційно-методичні матеріали в рамках проекту  
«Українська регіональна платформа громадських ініціатив»,  
що підтримується Європейським Союзом**

**Т. М. Лозинська, Ю. С. Малько, О.В. Іваніна**

**Спроможність територіальних  
громад – що це таке і для чого?**

Полтава – 2015

**УДК 352**

**ББК 67. 401**

**А – 72**

**Лозинська Тамара Миколаївна  
Малько Юлія Сергіївна  
Іваніна Олександр Васильович**

Рецензенти:

д.держ.упр., професор **Лахижа М.І.** – перший заступник директора  
Регіонального центру з надання вторинної правової допомоги в  
Полтавській області

д.держ.упр., професор **Пасемко Г.П.** – завідувач кафедри економічної  
теорії Харківського національного аграрного університету  
ім. В.В. Докучаєва

*Розглянуто та рекомендовано до друку Вченою радою Полтавської  
державної аграрної академії (протокол № від 22.12.2015)*

Лозинська Т.М. Спроможність територіальних громад – що це  
таке і для чого? / Т. М. Лозинська, Ю. С. Малько, О.В. Іваніна. –  
Полтава: РВВ ПДАА, 2015. – 16 с.

Цей документ розроблено за фінансової підтримки Європейського  
Союзу. Зміст цього документу є одноособовою відповідальністю  
авторів і за жодних обставин не може вважатись як такий, що  
відображає позицію Європейського Союзу.

## Вступ

В українському суспільстві великі надії покладаються на децентралізацію влади, яка покликана забезпечити реальне народовладдя на місцевому рівні. Ці очікування можуть справдитися лише за умови підвищення спроможності місцевих громад. Враховуючи те, що у 2015 р. відбулося суттєве оновлення місцевих рад і до їх складу було обрано громадян без належного досвіду роботи, виникає потреба у навчанні посадовців та методичному забезпеченні відповідної діяльності. Від управлінської та правової підготовки депутатів і працівників виконавчих комітетів місцевих рад значною мірою залежатиме успіх реформи місцевого самоврядування.

У даній розробці вміщено пояснення щодо сутності поняття «спроможна територіальна громада», перелічені причини актуалізації проблем спроможності, надані відповіді на найбільш гострі питання, що турбують людей у зв'язку з непередбачуваними змінами.

Розробка виконана за фінансової підтримки Європейського Союзу. Вона може бути корисною працівникам органів місцевого самоврядування, державних установ, громадським активістам, науковцям, аспірантам та студентам.

## Спроможність територіальних громад – що це таке і для чого?

**Чому останнім часом така увага приділяється проблемі спроможності територіальних громад?**

Причин такої уваги декілька.

1. Головна з них пов'язана із децентралізацією влади, у тому числі передачею частини повноважень державних органів влади органам місцевого самоврядування. Місцеві ради, як органи управління, і територіальні громади загалом повинні бути здатні виконувати ці повноваження таким чином, щоб якість послуг, що надаються місцевим жителям підвищувалася. У протилежному випадку сенс децентралізації втрачається.

2. Прискорення депопуляції сільського населення, що разом із зміною характеру зайнятості в сільській місцевості загострило проблему кадрового забезпечення.

3. Знелюднення сільських населених пунктів відбувається переважно за рахунок молоді, що має своїм наслідком скорочення народжуваності і зменшення чисельності дітей. Звідси – здороження освітніх, лікувальних, оздоровчих, комунальних та інших послуг у сільській місцевості порівняно з міською при наявності значно нижчих доходів сільських мешканців.

4. Низька ефективність невеликих за площею та чисельністю населення сільських рад. Наприклад, якщо на одного працівника сільради чисельністю до 200 осіб припадає біля 20 мешканців, то для сільських і селищних рад із чисельністю понад 20 тис. мешканців цей показник складає біля 10 тис. осіб. Більша частина бюджету невеликих сільських рад витрачається на утримання самої ради.

5. Дотаційність бюджетів більшості місцевих рад, що спонукає до перегляду як системи розподілу податків, так і обсягу повноважень.

6. Визначення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», що самоврядування є правом і спроможністю місцевих громад вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, неспроможність громад, по суті, позбавляє їх можливості впливати на рішення, що стосуються їхнього життєзабезпечення.

### **Що таке спроможна громада?**

Це громада, в якій виконується план по доходах до місцевого бюджету? Однозначно, ні. Це громада, яка має бездотаційний бюджет? Ні, цього замало для спроможності. Це громада, бюджет якої є більшим у порівнянні з бюджетами інших громад області? Ні, навіть порівняно вища фінансова потужність громади може не забезпечити її спроможність.

*Спроможна територіальна громада – це громада, здатна самотійно під керівництвом відповідного органу місцевого самоврядування та із залученням органів самоорганізації населення вирішувати питання місцевого значення, що стосуються надання послуг з охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального забезпечення, транспорту, культури, безпеки тощо переважно за рахунок коштів місцевого бюджету і місцевих ресурсів.*

### **Чи є обов'язковою умовою спроможності громади її здатність фінансувати із місцевого бюджету усі заходи по забезпеченню життєдіяльності населення?**

Така норма не є обов'язковою (зобов'язуючою) умовою, адже деякі заходи можуть бути профінансовані в рамках проектів публічно-приватного партнерства суб'єктами господарювання безпосередньо, без спрямування коштів до місцевого бюджету. Також по відношенню до окремих територій можуть розроблятися державні цільові програми, реалізація яких може передбачити будівництво

інфраструктурних об'єктів (доріг, мостів, оптових ринків, каналів тощо) та інших споруд за рахунок коштів державного бюджету.

Разом із цим слід звернути увагу, що в рамках бюджетної децентралізації до місцевих бюджетів, крім встановлених державою податків, зборів і платежів, можуть також зараховуватися інші доходи, зокрема ті, що не пов'язані з діяльністю комунальних підприємств, суб'єктів господарювання: субвенції, дотації, добровільні внески до цільових фондів, зарубіжні гранти, місцеві запозичення тощо.

### **Яким чином об'єднання територіальних громад вплине на їх спроможність?**

1. Об'єднання територіальних громад у межах району передбачає утворення декількох адміністративних центрів (у кожній об'єднаній громаді), які обов'язково повинні мати мінімальну інфраструктуру, об'єктами якої є: будівля місцевої ради (сільської, селищної, міської), поліклініка (амбулаторія) або лікарні широкого профілю, Центр соціального захисту, Центр надання адміністративних послуг, поліція, пенсійний фонд, казначейство, РАГС, пожежна частина. Послуги цими установами будуть надаватися безпосередньо в громаді, мешканці матимуть вигравш у часі, вартості і доступності цих послуг.

2. На будівництво, реконструкцію і обладнання адміністративних споруд і інших об'єктів інфраструктури передбачена державна фінансова допомога, якою можна скористатися при об'єднанні громад.

3. Об'єднання бюджетів посилює фінансову спроможність об'єднаної громади, навіть незважаючи на збільшення території та чисельності населення, тому що надання послуг буде здійснюватися в одному адміністративному центрі, зона доступності якого не повинна перевищувати 20-25 км.

4. За результатами аналізу виявлено, що економічна активність у громаді зростає, коли її чисельність перевищує 5 тис. осіб. У таких громадах можна розраховувати на підвищення ініціативності і підприємливості з боку мешканців, які позитивно вплинуть на формування бюджету. Великим за чисельністю громадам легше залучати у разі необхідності таких спеціалістів як тренери, музикальні працівники, стоматологи, технологи тощо, оскільки для цього є локальний ринок.

5. Можна розраховувати й на поліпшення кадрового забезпечення місцевих рад, кількість яких стане меншою, а чисельність громад – більшою.

**Чи зміняться повноваження органів місцевого самоврядування у зв'язку з об'єднанням громад?**

Повноваження органів місцевого самоврядування розширюються як у зв'язку з об'єднанням громад, так і в зв'язку з децентралізацією влади. Крім власних і делегованих повноважень, передбачених Законом України Земельним, Господарським і Податковим Кодексами та деякими іншими нормативними документами (зокрема Законами України «Про міліцію», «Про місцеві державні адміністрації»), до повноважень громади тепер віднесено:

- надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання, водовідведення, вивезення й утилізація сміття);
- утримання вулиць і доріг на території громади;
- організація пасажирського перевезення на території громади;
- забезпечення громадської безпеки силами муніципальної міліції;
- організація пожежної охорони;
- забезпечення надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг;

- управління школами та дитсадками;
- організація первинної медичної допомоги;
- утримання й організація роботи закладів культури та спорту;
- забезпечення виплат пенсій, субсидій, надання пільг;
- контроль санітарного та епізоотичного стану;
- казначейське обслуговування;
- реєстрація актів цивільного стану.

Сукупність повноважень є великою і їх виконання лише за рахунок лише місцевих бюджетів є проблематичним. Виникає ризик відмови громад від утримання частини інфраструктурних об'єктів і створення деяких служб. Найшвидше це буде стосуватися бібліотек, клубів, спортивних майданчиків, дошкільних закладів, можливо шкіл, організації транспортних перевезень.

Однак, при прийнятті відповідних рішень слід пам'ятати, що Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (ст. 4, п. 5) передбачено, що *«якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання»*.

Загроза зниження якості послуг, а отже і якості життя, одночасно є й пересторогою щодо об'єднання громад.

<p><b>Яким чином буде забезпечуватися бюджетна спроможність об'єднаної громади?</b></p>
---

Перші кроки щодо забезпечення бюджетної спроможності громад здійснено, з 2015 р. запроваджено бюджетну децентралізацію, яка передбачає перерозподіл податків між бюджетами різних рівнів.

Місцевий бюджет формуватимуть такі податки:

1. 60 % податку на фізичних осіб;
2. 25 % екологічного податку;
3. 5 % акцизу;
4. 100 % єдиного податку;



5. 100 % податку на прибуток комунальних підприємств і установ;
6. 100 % податку на майно (нерухомість, у тому числі земельна, транспорт).

Також до бюджету спрямовуватиметься велика сукупність зборів і платежів: державне мито, плата за надання адміністративних послуг, збір за місця паркування, туристичний збір, плата за ліцензії та сертифікати, орендна плата за користування комунальним майном та інш. (додаток).

Серед цього переліку слід звернути увагу на *рентну плату за користування надрами, та 1,5 % від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції, на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта).*

Таким чином, громади, на території яких ведеться видобуток корисних копалин, також будуть брати участь у розподілі доходів від використання надр, що є цілком справедливим.

Перші підсумки бюджетної децентралізації свідчать, що в Полтавському районі до загального фонду сільських бюджетів за 1 квартал 2015 року надійшло на 63,4 % коштів більше у порівнянні з аналогічним періодом попереднього року. Найбільшу долю в доходах загального фонду склали податок на майно ( 35 %), єдиний податок (33 %) і акциз (19 %).

<b>Як в об'єднаній громаді буде організована медична допомога та освіта?</b>
--

В адміністративному центрі об'єднаної громади обов'язково будуть функціонувати заклади первинної медицини, швидкої допомоги, середні школи, заклади середньої професійної освіти. Якщо громада буде в змозі утримувати інші заклади – стоматологічні

кабінети, хоспіси, диспансери тощо, вони також можуть функціонувати в адміністративному центрі.

У навколишніх селах і селищах, що входять до об'єднаної громади у разі необхідності можуть функціонувати дошкільні заклади, ФАПи, початкові школи (хоча не виключено, що в багатолюдному селі чи селищі може бути середня школа). Найголовнішим завданням органів місцевого самоврядування щодо надання якісних медичних і освітніх послуг буде організація безперервного транспортного сполучення між навколишніми населеними пунктами і адміністративним центром, забезпечення перевезення школярів шкільними автобусами, відповідне технічне оснащення закладів медицини та освіти з тим, щоб населення отримувало якісні послуги в повному обсязі. Це стосується діагностичного обладнання, облаштування рентген-кабінетів, комп'ютерних класів і кабінетів аудіювання для вивчення іноземної мови в школах тощо.

### **Чи матимуть об'єднані територіальні громади вплив на господарське використання землі та надр?**

Якщо земельні ділянки та видобувні підприємства знаходяться у приватній власності, усі господарські рішення щодо їх використання ухвалюються власниками і/або менеджментом підприємства. Органи місцевого самоврядування впливають на господарську діяльність в частині дотримання законодавства впливу на довкілля, відшкодування нанесених витрат, видачі ліцензії на господарську діяльність. Органи місцевого самоврядування разом із керівниками приватних підприємств можуть розробляти спільні проекти комерційного або соціального характеру (проекти публічно-приватного партнерства), реалізація яких буде вигідною усій громаді.

Об'єднання територіальних громад саме по собі не приведе до зміни положень окремих законів, що регулюють відносини власності та господарську діяльність суб'єктів господарювання.

## **З якою метою вводиться посада старости і які функції він буде виконувати?**

Староста обирається громадою на строк повноваження новообраної ради у селах, що визначені територіальною громадою і буде займатися організацією повсякденного життя селян і представляти (захищати) їх інтереси в раді.

Наявність старости у переважній більшості сіл і селищ (за винятком адміністративних центрів, в яких розміщені органи місцевого самоврядування) наближує населення до влади, зміцнює комунікацію між ними та представниками влади, спрощує документальні оформлення і розгляд питань, важливих для жителів конкретного населеного пункту. Староста, як член виконавчого комітету місцевої ради і одночасно місцевий житель, знаючи процедури прийняття рішень у раді, може краще і швидше презентувати прагнення і бажання сільських спільнот. Поодинокі вирішувати проблеми завжди складніше.

Староста повинен бути шанованою, виваженою та освіченою людиною, якій довіряє більшість мешканців населеного пункту.

Крім представлення та захисту інтересів населення в місцевих радах, старости будуть виконувати ряд функцій на місцях: видавати довідки (про будинковолодіння, наявність ВРХ, догляд за дитиною до 3 років тощо), складати акти обстеження, видавати дозволи на розміщення реклами і вирубку дерев, допомагати в оформленні документів.

Староста повинен діяти на підстав Положення, розробленого і ухваленого місцевою радою. Для мешканців сіл і селищ важливим є передбачити в Положенні механізм впливу на старост або їх відкликання у разі, коли вони погано виконують свої обов'язки чи починають зловживати владою, перетворюючи її у свавілля.

## Додаток

### Перелік зборів, платежів та інших доходів, що формують статті місцевого бюджету

#### Збори та платежі

- Державне мито
- Плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи
- Збір за місце для паркування транспортних засобів
- Туристичний збір
- Плата за ліцензії та сертифікати за користування майном, що перебуває в комунальній власності
- Рентні плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів
- Орендна плата за водні об'єкти (їх частини)
- Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити)
- Концесійні платежі об'єктів комунальної власності
- 80 % коштів за здані золото, платину, метали платинової групи у вигляді брухту і відходів, дорогоцінне каміння і 50 % коштів за здане у вигляді брухту і відходів срібло
- 75 % коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва
- 50 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності
- 10 % вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи

централізованого водопостачання з відхиленням відповідних стандартів

- Плата за надання місцевих гарантій
- 1,5 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції, на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта)
- 55 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них

### **Інші доходи**

- Різноманітні трансферти (базова дотація, медична та освітня субвенції, капітальні трансферти)
- Власні надходження бюджетних установ
- Цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, надходження з інших цільових фондів
- Надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу
- Кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту
- Кошти від відчуження комунального майна та від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них
- Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність
- Повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів і індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними

- Кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок спадкового майна
- Частина чистого прибутку (доход) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучаються до бюджету
  - Місцеві запозичення
  - Кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними
  - Кошти, отримані в процесі здійснення державних закупівель
  - Інші доходи

**Лозинська Тамара Миколаївна,  
Малько Юлія Сергіївна  
Іваніна Олександр Васильович**

**Спроможність територіальних громад –  
що це таке і для чого?**

---

Підп. до друку 21.12.2015. Формат 60x90<sup>1/16</sup>. Папір офсетний.  
Ум. друк. арк. 1,0. Обл.-вид. арк. 0,5. Тираж 200 пр. Зам. 178.  
Гарнітура Times New Roman Cug.

Друк – Редакційно-видавничий відділ Полтавської державної аграрної академії  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №2174 від 26.04.2005 р.  
Адреса: 36003, м. Полтава, вул. Сковороди, 1/3.

