

№ 39, квітень, 2016 року

### сьогодні у номері:

- 3** ПРО РЕФОРМИ,  
ШВИДКІСТЬ  
ТА ГОТОВНІСТЬ
- 5** ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ  
БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ  
ЗА 2015 РІК
- 10** РОЗГОРНУТА СХЕМА  
РЕСУРСИ ГРОМАД
- 12** ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА  
ПОЛІТИКА ТА РОЗВИТОК  
ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ  
ЗМІН. СПЕЦІАЛЬНО ДЛЯ ОТГ
- 17** МІСЦЕВА ІДЕНТИЧНІСТЬ  
ЯК РЕСУРС ДЛЯ  
ЗМІЦНЕННЯ ГРОМАД
- 20** СХЕМА ПЛАНУВАННЯ  
ТЕРИТОРІЇ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ  
ГРОМАДИ: НАЗАД  
В МАЙБУТНЄ

### Слово до читача:

#### Два роки реформи

1 квітня 2014 року українським урядом було затверджено Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади №333-р. Від цього дня в Україні розпочалася реальна реформа, яка сьогодні називається децентралізацією.

Впродовж двох років багато чого було зроблено, багато залишилось не зроблено і на це є різні причини. Зараз є можливості оглянути весь цей період і спробувати для себе з'ясувати, якими є наші здобутки, і які промахи ми допустили.

Отже, що зроблено? Ухвалена необхідна законодавча основа реального співробітництва територіальних громад, а також для їх об'єднання. Відбулася дуже важлива бюджетна децентралізація. Ціла низка повноважень, яка належала державним органам, була передана органам місцевого самоврядування міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районів. Частина міст, об'єднаних громад та районів успішно скористалася такими законодавчими змінами.

Особливо важливими для місцевого самоврядування стали зміни податкового та бюджетного законодавства, які відкрили нові можливості для місцевого розвитку, і сам 2015 рік для місцевого самоврядування став роком суттєвого зростання їхніх бюджетних ресурсів.

Важливою складовою децентралізації стала ще одна важлива реформа – реформа державної регіональної політики.

Реформа системи державної регіональної політики, яка відбувалась впродовж останніх двох років, доповнила спроможність місцевого самоврядування, особливо на обласному рівні, новими фінансовими можливостями.

В Україні за цей час повністю було сформовано законодавчу основу для стратегічного планування розвитку регіонів та створено можливості для фінансування реалізації стратегії розвитку регіону за рахунок державних коштів. Вперше держава забезпечила фінансування регіонального розвитку на основі формули, а не на основі лояльності регіону центральній владі.

Створення Державного фонду регіонального розвитку відкрило можливості для мінімізації корупційної складової при розподілі коштів з державного бюджету до бюджетів регіонів, а також запровадило конкурсний відбір проектів регіонального розвитку. Було створено інтернет портал <http://dfrr.minregion.gov.ua/>, за допомогою якого можна прямо реєструвати проєк-



ти, які подаються на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку. В 2015 році регіони отримали 3 мільярди гривень на фінансування проєктів регіонального розвитку. Це найбільша сума, яка будь коли направлялась державою в регіони для розвитку.

Загалом ці успіхи стали можливими завдяки великим зусиллям, що були прикладені до реформи з боку незалежних експертів, асоціацій місцевого самоврядування, Міністерства регіонального розвитку та будівництва, а також за підтримки міжнародних партнерів.

І ще одне. Більшість розробок, які були втілені в життя протягом 2014-15 років, загалом були підготовлені ще протягом першої половини 2008 року. Проте, для їх впровадження не було політичної волі, а ідеї цих реформ ще не оволоділи масами.

Революція Гідності відкрила можливості для реформи. Але так сталось, що перша половина 2014 року була втрачена для реформи і основні рішення були прийняті новообраним парламентом лише в кінці 2014 на початку 2015 року. Далі почався процес певної пробуксовки реформи. І на сьогодні поруч із значними здобутками ми маємо цілу низку проблем, які потребують вирішення. Проте, основною проблемою досі залишається відсутність єдиного центру реформи. Поява різних центрів, які продукують ініціативи змін у різних структурах: Президента, Верховної Ради, Уряду, асоціацій, лише розмивають загальну ідеологію реформи.

Досі регламент Кабінету Міністрів не передбачає спрощеної системи погодження проєктів нормативних актів, що вкрай необхідні для проведення реформи. Відтак термінові проєкти проходять через процедуру узгодження за загальними правилами і під час такого узгодження суттєво спотворюється зміст проєкту. Багато проєктів просто не можуть пройти лабіринти узгодження в центральних органах виконавчої влади і, або там помирають, або вносяться на розгляд парламенту через народних депутатів України. Поряд з цим, в парламенті з'являються законопроєкти, які породжені поза урядовими структурами, і які не відповідають ідеології реформи, а їх ухвалення без урахування позиції уряду додає нових проблем.

Сьогодні реформа пройшла складний і відповідальний шлях: утворено 159 громад, у яких сформована система органів місцевого самоврядуван-

ня, які почали працювати. Впродовж найближчих двох місяців будуть проведені вибори ще майже в двох десятках громад.

На цьому фоні постає питання необхідності швидких перетворень на районному рівні. Децентралізація, яка відбувається, потребує синхронізації змін у таких важливих сферах, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист.

На жаль, особливо у сфері охорони здоров'я, не видно дій, які б відповідали потребам об'єднаних громад.

У цьому Віснику ми спробували зібрати різні матеріали, що стосуються перебігу реформи, її успіхам та проблемам.

Наша команда протягом цих років активно займається не тільки розробкою проєктів нормативних актів та популяризацією ідеї реформи. Ми активно працюємо зараз з об'єднаними територіальними громадами для посилення їх інституційної спроможності, адже нові повноваження потребують нових знань та вміння працювати з новими інструментами розвитку та новими доступними фінансовими ресурсами. Така робота є відповідальною і вдячною, адже сьогодні об'єднані територіальні громади є фактором нових змін і ми маємо підтримати їх становлення.

Перед Україною стоїть надважливе завдання – завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади протягом поточного року. Практика 2014-15 років показує – це абсолютно реально.

**Команда Інституту громадянського суспільства**



## Про реформи, швидкість та готовність



Ми часто чуємо, що в Україні не проводяться реформи, чи проводяться надто повільно.

Що у нас погане законодавство, що потрібно використовувати місцевих політиків при призначеннях на різні посади і т.п.

Все це виглядає досить логічно і ніби й не викликає ні в кого заперечень.

Проте, тут насправді не все так очевидно.

Якось мені довелося виступати перед неостанніми в сфері регіонального розвитку та місцевого самоврядування людьми, і я задав їм таке завдання: назвіть три найбільші проблеми, які заважають проведенню реформи місцевого самоврядування (децентралізації).

Загалом було названо багато різних причин, але дві найголовніші проблеми реформи були зазначені: недосконалість законодавства та саботаж місцевої влади.

### Недосконале законодавство

Автори тези про «недосконале» законодавство не змогли пояснити у чому проблеми законодавства. Насправді, так буває завжди. Законодавство у нас «недосконале» або взагалі відсутнє. Правда, конкретних зауважень щодо певних норм, які є шкідливими і потребують заміни, немає. Хоча, дійсно, нарікати на законодавство можна і удосконалювати його потрібно. Проте, головна проблема тут у його застосуванні, а не в суперечності норм. Низька кваліфікація персоналу, незалежно від органу влади, призводить до того, що застосування законодавства здійснюється дуже дивно. Береться якась одна норма закону, або взагалі одне речення однієї статті, у відриві від інших норм та законів і робиться певний висновок, який дуже далекий від духу та й букви самого закону чи підзаконного нормативного акта.

Отже, якщо говорити про першу причину «повільного» руху реформи – недосконалість законодавства, то тут велика частка суб'єктивізму тих, хто застосовує закони, особливо на рівні виконавців середньої ланки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

**Перші (органи виконавчої влади) – не готові сприйняти нову логіку подій – власне місцеве самоврядування отримало додаткові повноваження та ресурси, тому органи виконавчої влади мають з цим змиритись; другі (органи місцевого самоврядування) – не вірять, що тепер їм не будуть «спускати згори» різноманітні інструкції та листи, які роз'яснюють як діяти в тих чи інших випадках, що тепер це їхні права і їхня відповідальність.**

Сьогодні можна стверджувати, що чинне законодавство України в повній мірі забезпечує реалізацію першого етапу реформи місцевого самоврядування – створення об'єднаних територіальних громад, проблеми, які при цьому виникають, не мають системного характеру і можуть розв'язуватись в рамках чинних законів і просто часом потребують оперативного роз'яснення від центральних органів виконавчої влади своїм територіальним підрозділам як діяти в нових умовах.

### «Саботаж» місцевої влади

Більш цікавою причиною гальмування реформ, про яку часто говорять, є «саботаж» місцевої влади.

Дійсно, в окремих випадках ми бачимо бажання керівників передусім районного рівня загальмувати процес реформ у своєму районі. Адже створення спроможних громад у районі ослаблює районну владу, а часто робить її взагалі непотрібною. Тому, у районних керівників (правда це не загальна тенденція) природно виникає бажання залишити собі хороше місце в системі влади і для цього вони намагаються переконувати громади не об'єднуватись, поширюють чутки про занепад та приреченість тих, хто об'єдналися.

Проте, як на мене, в більшості випадків варто говорити зовсім не про «саботаж», а про неспроможність місцевої влади, взагалі місцевого політикуму та управлінців встигати за змінами, які відбуваються на національному рівні в окремих сферах. В першу чергу я говорю про регіональний розвиток та децентралізацію.



## Повільно чи швидко?

Станом на 2015 рік в Україні було повністю сформовано законодавство в сфері регіонального розвитку, яке відповідає кращій європейській практиці. У нас є базовий закон «Про засади державної регіональної політики», який визначає систему стратегічних планувальних документів для регіонального розвитку, у нас є стаття 24-1 Бюджетного кодексу, якою визначено прозорий спосіб фінансування з Державного бюджету розвитку регіонів, у нас є Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року, яка визначає державні пріоритети у цій сфері. Ухвалені всі необхідні урядові акти. В 2015 році в Державному фонді регіонального розвитку було 3 млрд. гривень, які розподілялись між областями відповідно до формули, а не до лояльності регіональної влади до Уряду чи до Президента.

Всі області отримали визначені кошти, але ... 520 млн. гривень області не змогли освоїти, і ці кошти повернулись до Державного бюджету.

Станом на 01 березня 2016 року лише одна область подала на Мінрегіон перелік проектів регіонального розвитку на свою квоту фінансування! І це попри те, що такі проекти мали бути подані ще на 1 вересня 2015 року.

До того ж, значна частина, якщо не більшість проектів, які подають області на фінансування з ДФРР, відверто кажучи, на проекти навіть не тягнуть, а є банальним ремонтом-латанням дір, який не приведе до регіонального розвитку.

Про що це говорить? Про те, що регіони, а точніше управлінці регіонального та місцевого рівнів вияви-

лись не готовими до прозорого отримання та витрачання державних коштів під конкретні проекти, а не загалом.

**Фактично законодавство, проекти якого були розроблені ще навесні 2008 року і яке вдалось провести лише в 2014-15 роках, все одно випередило психологічну готовність регіональних і місцевих керівників до його сприйняття.**

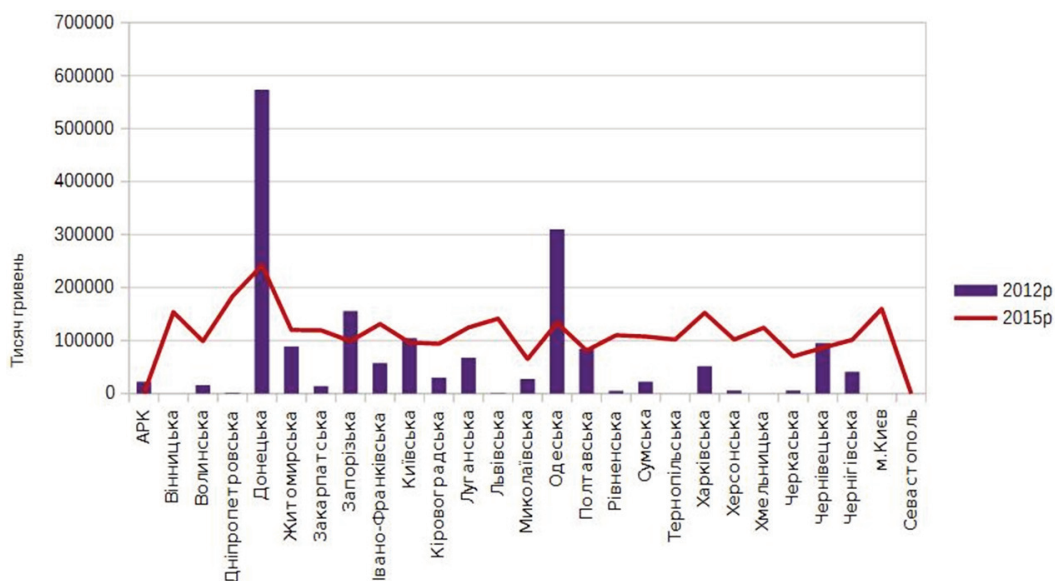
## Недоброчесність щодо публічних коштів та її мінімізація

Ще одна історія, про яку варто згадати, говорячи про реформи місцевого самоврядування та державної регіональної політики – це історія, пов'язана із недоброчесністю використання коштів на регіональний та місцевий розвиток.

Раніше регіони отримувати кошти, виходячи із своєї лояльності до центральної влади та наявності лобіста, який за свій інтерес «вбивав» кошти для свого регіону. Розподіл коштів від держави до регіонів відбувався в ручному режимі, поза правилами, що вело до того, що один регіон міг з року в рік отримувати величезні кошти, а інший – просто копійки.

З 2015 року ця лавочка закрилась. Регіони отримали визначені за формулою кошти. В Київ щось возити уже не потрібно, але тепер ризики недоброчесності перемістились в регіони. Адже тепер проект на фінансування має відбирати регіональна комісія, яка до того ж має працювати у відкритому режимі, а проекти взагалі реєструються на порталі Мінрегіону.

**Мал. 1. Розподіл фонду регіонального розвитку 2012, 2015 р.р.**



Виявилось, що такі ризики стали реальністю. На регіональному рівні з'явилися «фахівці», які створили проблему реєстрації проектів: або ви врахуєте наш інтерес і ми даємо вам доступ до реєстрації, або ваш проект не буде зареєстровано і шансів на розгляд комісії у вас немає!

Аби мінімізувати ці ризики, довелось змінювати систему реєстрації проектів, тепер можна реєструвати проект поза бажанням чи небажанням відповідальних осіб в регіоні. Але ж так не мало би бути! Ми ж говоримо про децентралізацію не тільки повноважень, але й відповідальності. Виявляється, що і тут є неготовність взяти таку відповідальність на себе і забезпечувати прозорість ухвалення рішень.

В поточному 2016 році 159 об'єднаних громад отримають 1 млрд. гривень на розвиток власної інфраструктури. Деякі з них при власному бюджеті в 18-20 млн. гривень отримають додатково 20-22 млн. гривень субвенції.

Чи зможуть вони використати ці кошти повною мірою? Достеменно не відомо. По-перше, частина ОТГ є відверто слабкими і були утворені в результаті лобізму окремих політиків та бізнесменів, тому не мають жодної спроможності для серйозної роботи, по-друге, в багатьох громадах точно немає реальних проектів, які можна було б профінансувати за рахунок цієї субвенції.

Знову, як і у випадку з коштами ДФРР, частину коштів може бути не використано і уже в бюджеті 2017 року відстояти необхідність субвенції для ОТГ буде значно складніше.

### Замість висновку

Що в сухому залишку? Незважаючи на те, що децентралізація, яка зараз відбувається, готувалась багато років і про її успіхи впродовж 2014-15 років ми можемо говорити загалом, ризики від різних провалів на цьому шляху досі зберігаються. І головний ризик – неготовність суб'єктів до самої реформи і до своїх нових повноважень.

Ця неготовність викликана передусім відсутністю досвіду та знань управлінців, які зараз отримали нові умови для своєї діяльності: більше повноважень, більше самостійності, можливості інваріантності у прийнятті рішень, і це у безпосередній близькості до тих, хто сформував цю місцеву владу – мешканців громад.

Тому сьогодні держава має створювати систему перепідготовки кадрів для місцевого самоврядування, систему тренінгових навчань та вітати всі ініціативи, які наразі певним чином заповнюють цей вакуум.

**А. Ткачук**

## Виконання місцевих бюджетів України за 2015 рік

Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2015 рік показав, що бюджетна децентралізація, незважаючи на песимістичні настрої на стадії прийняття змін, дала позитивні результати.

Так, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) протягом року надійшло **120,5 млрд. грн.**, що на 19,2% більше ніж надходження за підсумками 2014 року.

Основними платежами в складі доходів місцевих бюджетів (57,9% надходжень) є податок на доходи фізичних осіб та плата за землю (у складі податку на нерухоме майно). За підсумками року податку на доходи фізичних осіб отримано в сумі **54,9 млрд. грн.** Цей показник у порівнянні із

2014 роком зменшився на 12,2% (або на 76 млрд. грн.) за рахунок передачі частини ПДФО (25%) до державного бюджету відповідно до норм Бюджетного кодексу. Надходження плати за землю становлять **14,8 млрд. грн.**, приріст 2747,5 млн. грн., або 22,7%. При цьому, у 15 та 14 регіонах відповідно темп росту вище середнього по Україні.

Надходження податку на нерухоме майно на 2015 рік затверджені місцевими радами в обсязі 530,0 млн. грн. (з урахуванням змін). Фактичні надходження податку за 2015 рік склали 736,9 млн. грн.

Станом на 01.01.2016 фактичні надходження акцизного податку склали 7670,1 млн. грн., що в розрахунок на 1-го жителя країни складає 196,1 гривень.



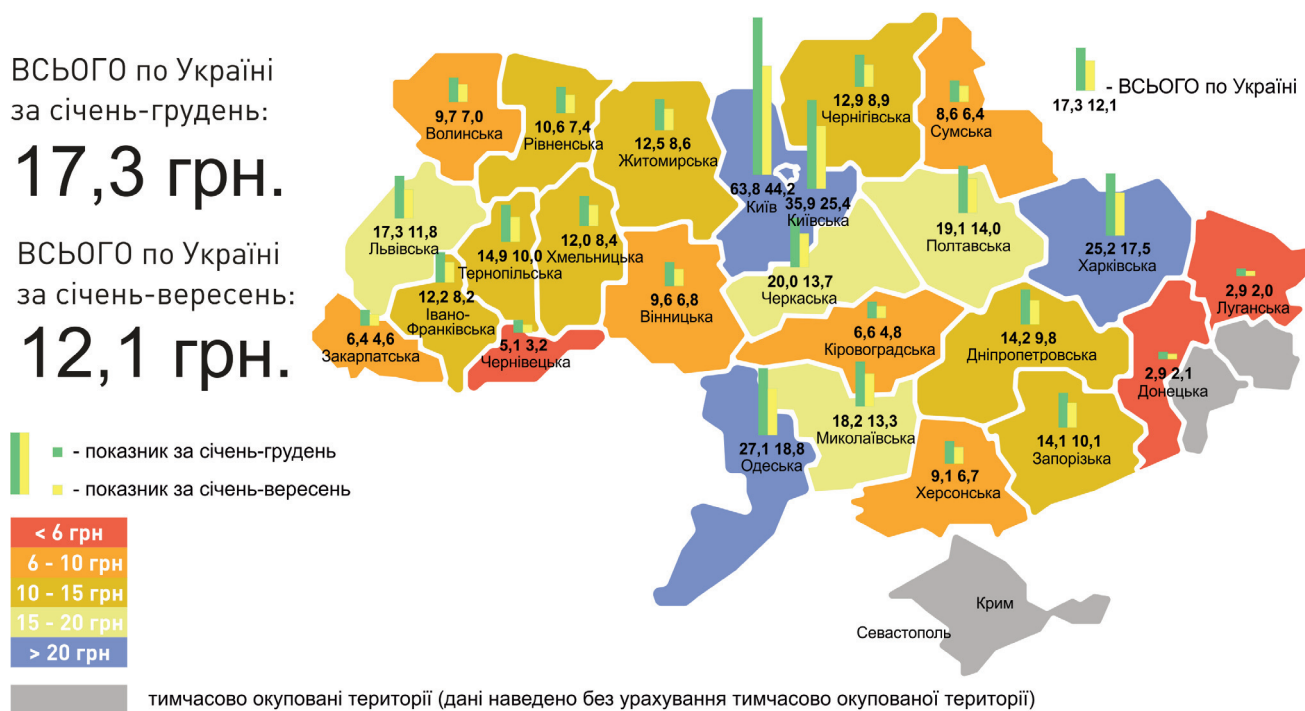
## Мал. 2. Надходження податку на нерухоме майно за регіонами України за січень-грудень 2015 р. на 1 особу у грн

ВСЬОГО по Україні за січень-грудень:

**17,3 грн.**

ВСЬОГО по Україні за січень-вересень:

**12,1 грн.**



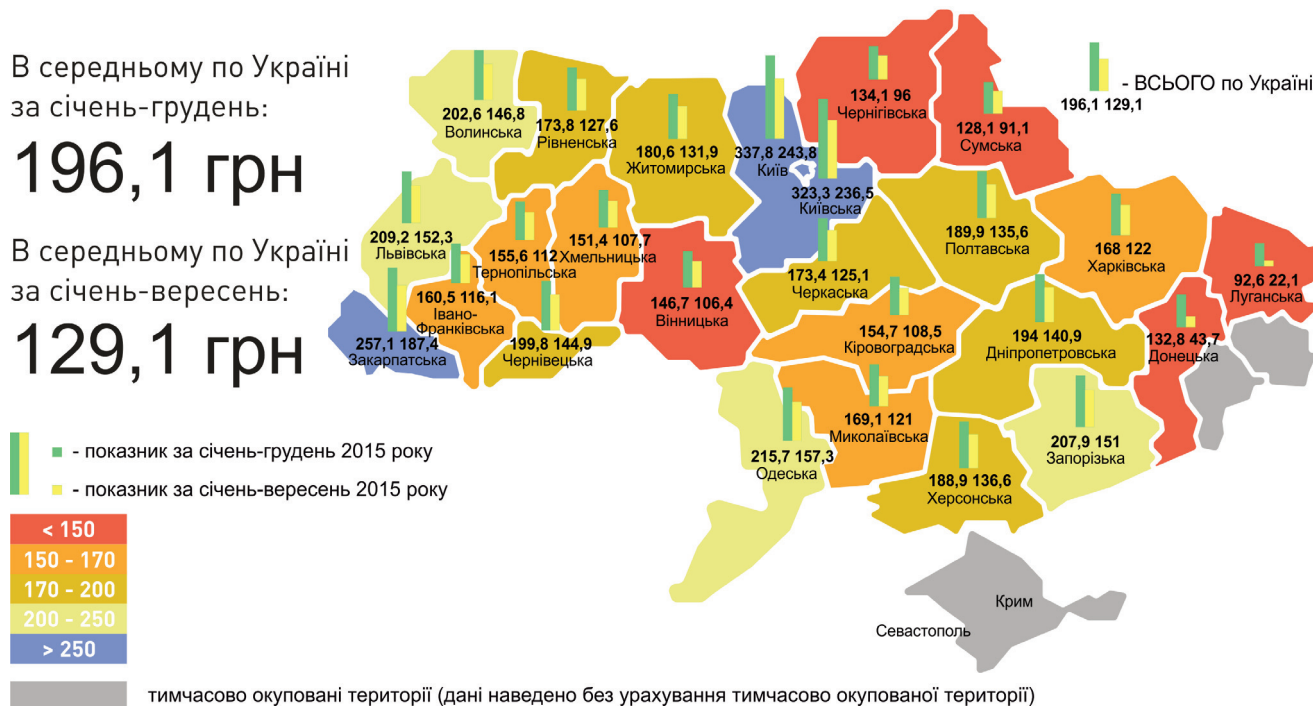
## Мал. 3. Надходження акцизного податку за регіонами України за січень-грудень 2015 р. у розрахунку на 1 особу у грн

В середньому по Україні за січень-грудень:

**196,1 грн**

В середньому по Україні за січень-вересень:

**129,1 грн**



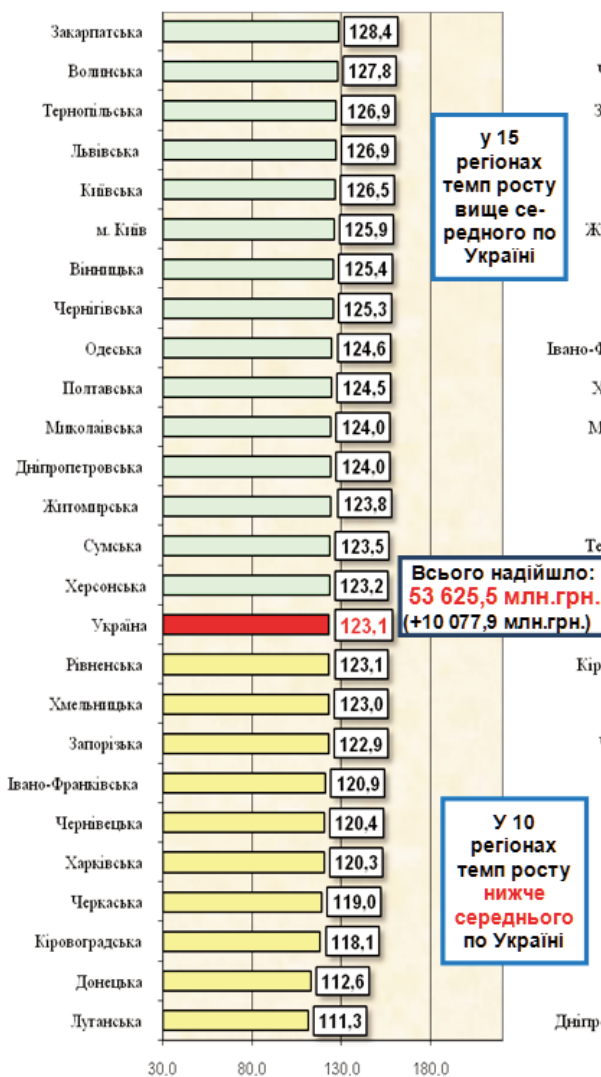
Всі місцеві бюджети завершили 2015 рік із загальним приростом надходжень до загального фонду на 29,6 млрд. грн. (42,1%)

Найбільше зростання зафіксовано у Волинській – на 64,1% (+0,6 млрд. грн.), Закарпатській – на 60,0% (+0,8 млрд. грн.), Тернопільській – на 58,2% (+0,6 млрд. грн.), Херсонській – на 52,1% (+0,6 млрд. грн.), Одеській – на 49,5% (+1,9 млрд. грн.), Київській – на 49,4% (+1,7 млрд. грн.), Львівській – на 48,9% (+1,7 млрд. грн.) областях та м. Києву – на 55,6% (+5,8 млрд. грн.).

У 2015 році місцеві бюджети виконано з профіцитом у загальному обсязі 14,3 млрд. гривень (у 2014 році – 5,9 млрд. грн.). По загальному фонду із профіцитом – 38,4 млрд. грн., та з дефіцитом в обсязі 24,1 млрд. грн. за спеціальним фондом.

На 1 січня 2016 року залишок коштів місцевих бюджетів на власних рахунках склав 27,4 млрд. грн., тоді як на 1 січня 2015 року він був на рівні 10,4 млрд. грн. Це у 10 разів зменшило звернення місцевих бюджетів до Державного казначейства щодо надання позик на покриття тимчасових касових розривів. Так, протягом року Державною казначейською службою за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку було надано 2,2 тис. позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів на загальну суму 1,9 млн. гривень, тоді як у 2014 році було надано 20 тисяч таких позик. Отже, у місцевих бюджетів з'явилися додаткові фінансові можливості, збільшилася їх платоспроможність.

**Мал. 4. Темпи росту фактичних надходжень ПДФО за 2015 р. до 2014 р.**

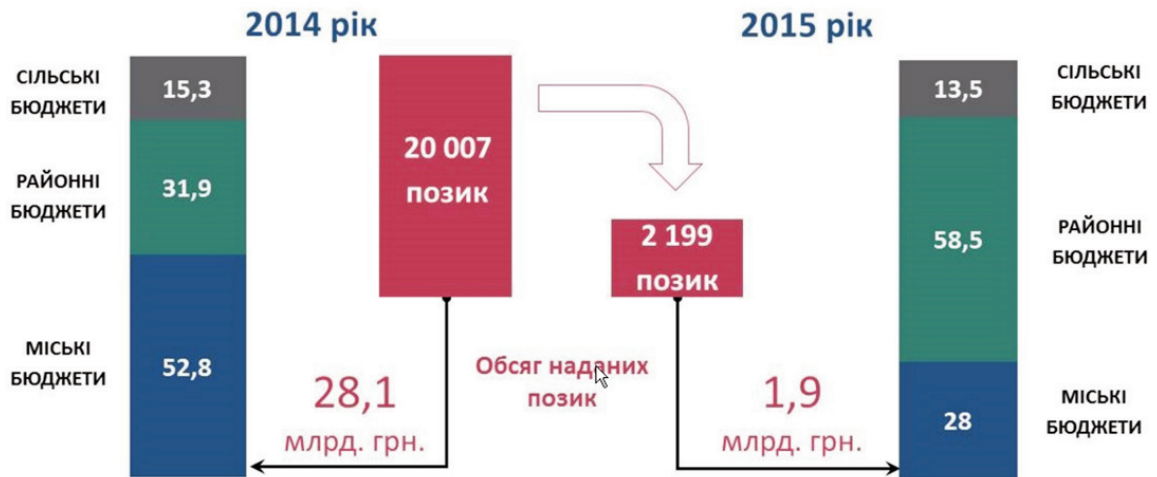


**Мал. 5. Темпи росту фактичних надходжень плати за землю за 2015 р. до 2014 р.**



## Мал. 6. Обсяги позик наданих у 2014 та 2015 р.р.

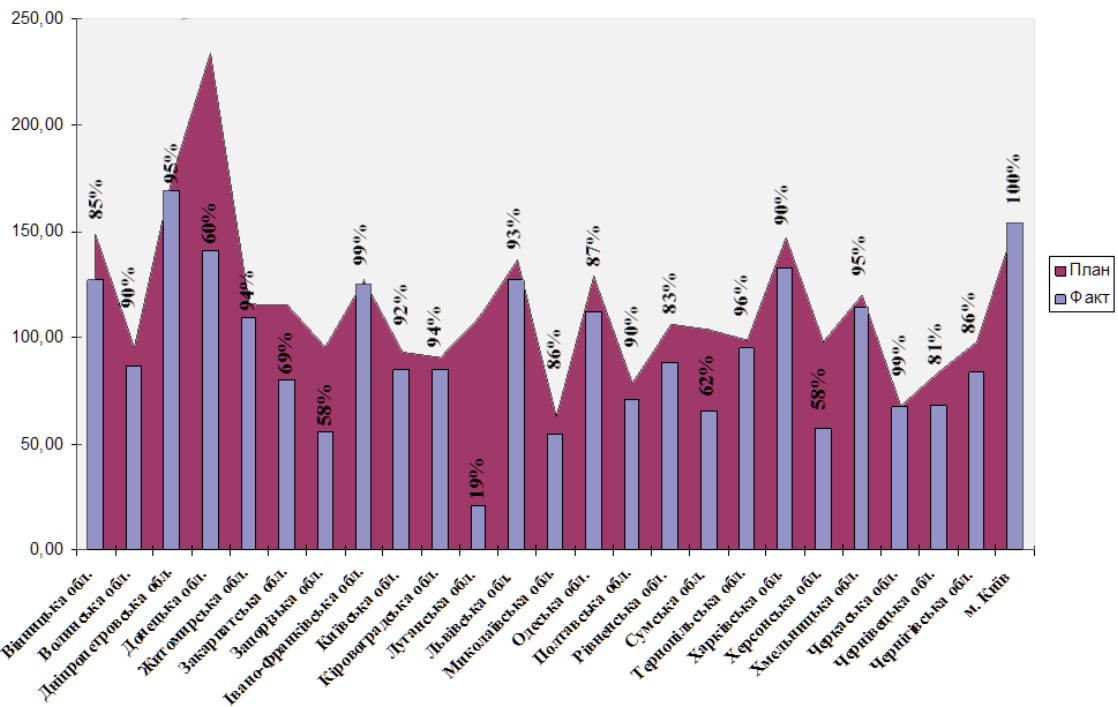
**ЗМЕНШЕННЯ КІЛЬКОСТІ НАДАНИХ ПОЗИК МАЙЖЕ В 10 РАЗІВ СВІДЧИТЬ ПРО ПОСИЛЕННЯ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**



На виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних

парків із запланованих у Державному фонді регіонального розвитку коштів в сумі 2,9 млрд. грн. регіонами було освоєно 2,4 млрд. грн. Біля 0,5 млрд. грн. за підсумками року було повернуто до державного бюджету.

## Мал. 7. Використання коштів ДФРР у 2015 р.

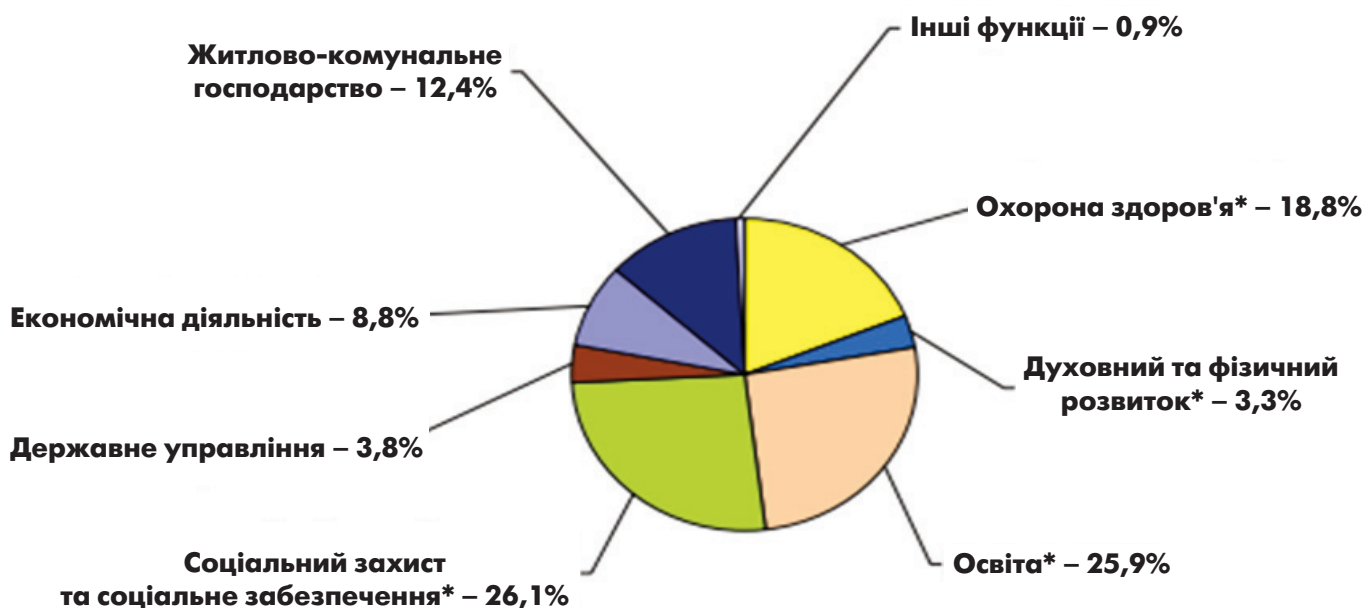


Видатки загального фонду місцевих бюджетів (без урахування коштів трансфертів, що передаються між рівнями місцевих бюджетів) профінансовані у сумі 23,6 млрд. грн., що на 45,4 млрд. грн., або на 23,8% більше, ніж у 2014 році.

У загальній структурі видатків видатки місцевих бю-

джетів на соціально-культурну сферу склали 74,1%. Обсяг капітальних видатків за 2015 рік становив 32,2 млрд. грн., що на 18,2 млрд. грн., або у 2,3 рази більше порівняно з 2014 роком. Частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів зросла до 11,5% проти 6,2 відсотка у 2014 році.

### Мал. 8. Структура видатків місцевого бюджету за функціональною класифікацією у 2015 році



\* видатки на соціально-культурну сферу – **74,1 %**

За підсумками року місцевим бюджетам надано трансфертів з державного бюджету в сумі 173,9 млрд. грн.

Обсяг дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету становив 7,3 млрд.грн., у т.ч.:

- 1) базова дотація – 5,3 млрд. грн.;
- 2) стабілізаційна дотація – 2,0 млрд. грн.;
- 3) додаткова дотація з державного бюджету обласному бюджету Дніпропетровської області на здійснення видатків, пов'язаних з реалізацією заходів щодо підвищення рівня надання суспільних послуг – 0,005 млрд.грн.;

4) додаткова дотація з державного бюджету міському бюджету міста Славутича на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича – 0,010 млрд. грн.

Із 166,7 млрд. грн. перерахованих місцевим бюджетам субвенцій використано 162,1 млрд. грн. (97,2%), у т.ч.:

- освітня субвенція –41,9 млрд.грн.;
- медична субвенція –43,8 млрд.грн.;
- субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню – 17,9 млрд. грн.;
- субвенція на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води – 4,7 млрд. грн.

**Ніна Наталенко**





## КОШТИ, ЯКІ МОЖНА ОТРИМАТИ ДОДАТКОВО

## КОШТИ, ЯКІ НАРАХОВУЮТЬСЯ ДЕРЖАВОЮ АВТОМАТИЧНО

4

### СУБВЕНЦІЯ З ЦЕНТРАЛЬНОГО БЮДЖЕТУ ДЛЯ ОТГ

**Можуть витратитись на:**

- Місцевий орган влади ОТГ**  
формує проектну заяву
- Обласна державна адміністрація**  
надає висновок щодо підтримки проектної заявки
- Комісія при Місцевій**  
раді здійснює перевірку заявки ОТГ з висновком ОДА
- Місцевий орган влади ОТГ**  
розробляє відповідний проект
- Місцева рада**  
затверджує проект
- Казначейство**  
перераховує субвенцію
- Об'єднана територіальна громада**  
отримує кошти

**Розподіляється між всіма громадами країни за формулою:**

$$\text{обсяг субвенції ОТГ} = \frac{\text{загальний обсяг субвенції}}{\text{кількість сільського населення ОТГ}} * \left( \frac{\text{кількість сільського населення ОТГ}}{\text{кількість сільського населення всіх ОТГ}} + \frac{\text{площа території ОТГ}}{\text{площа території усіх ОТГ}} \right)$$

\* Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року №210

Відносно підтримки Місцевих органів влади «Фінансування» Лещини Місцевих органів влади «Фінансування» може не співпадати з сумою витрат



### ІНВЕСТИЦІЇ

**Щоб вами зацікавилися інвестори:**

- Про вас та вашу муніципальність мають знати
- У жителів громади має бути достатня мотивація до розвитку та комфорту життя
- Інфраструктура громади має бути достатня та ефективна
- Необхідний план території та план розвитку громади

### МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА

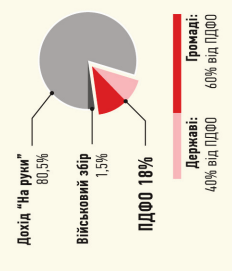
МОЖЕ БУТИ ВИКОРИСТАНА ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ШИРОКОГО СПЕКТРУ ЗАВДАНЬ ГРОМАДИ

[www.gurt.org.ua/news/grants](http://www.gurt.org.ua/news/grants) [www.bigggidea.com/opportunities](http://www.bigggidea.com/opportunities) [www.civic.ie/category/grants](http://www.civic.ie/category/grants)

2

### ВЛАСНІ КОШТИ

#### ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ (ПДФО)



#### АКЦИЗ НА ПАЛИВО ТА АЛКОГОЛЬ

Громада отримує 5% від вартості проданого на її території

#### ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ за розрахунком

ПОДАТОК НА НЕРУХОМІСТЬ 0-43 грн/м<sup>2</sup>

#### ОРЕНДНА ПЛАТА ТА ІНШІ ДЖЕРЕЛА НАДХОДЖЕННЯ до 12%

\*ЗУ про Державний бюджет України, Бюджетний кодекс України

Завантажте ці матеріали тут: [www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua)



Аби не допустити до ситуації, коли регіональний сепаратизм починає загрожувати самому існуванню держави, створює можливості для актів непокори чи взагалі терористичних актів, європейські уряди намагаються проводити свою регіональну політику таким чином аби перетворити проблему відмінності регіонів у нові можливості для їх розвитку.

Тобто, спробувати забезпечити єдність держави та розвиток регіонів виходячи із їх конкурентних переваг, їх можливостей для такого розвитку та конкуренції з іншими регіонами, у тому числі інших країн, за зовнішні ресурси.

Європейські країни та Європейський Союз загалом приділяє дуже велику увагу регіональному розвитку та створенню умов для єдності європейських регіонів, формуванню солідарної згуртованої Європи.

Таке завдання ставлять перед собою уряди європейських країн, органи управління регіонів, органи управління великих муніципалітетів. Адже навіть у великих містах є райони, які дуже відрізняються складом населення, рівнем доходів, рівнем злочинності, станом довкілля.

- Кожна держава, особливо держави-члени Європейського Союзу, прагне реалізовувати свою регіональну політику таким чином, щоби використати міжрегіональні відмінності як можливості розвитку, і не допустити їх перетворення на проблеми національної єдності та безпеки!

#### ■ ЗГУРТОВАНІСТЬ ПОНАД УСЕ!

### Україна

Фактично, коли ми говоримо про єдність та згуртованість держави, яка складається з регіонів, ми може-

мо побачити, що питання єдності та згуртованості території притаманна і регіону.

Український регіон за своїми розмірами є невеликою європейською державою.

В кожному українському регіоні є території, в першу чергу міста, які значно більш розвинуті і мають значно кращі умови життя ніж периферійні віддалені сільські райони. Саме тому на регіональному рівні дуже важливо планувати розвиток регіону таким чином аби вирівнювати економічну спроможність слабших регіонів. При цьому важливо таке вирівнювання організувати не через надання додаткових дотацій слабким територіям, а створюючи у слабких територіях нових центрів зростання, знову ж таки використовуючи для цього конкурентні переваги таких територій.

В регіональному розвитку сьогодні стала домінувати орієнтація на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами, а не надання прямих дотацій слабким територіям.

Сьогодні в Україні сформовано в основному все необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським стандартам. Ми маємо базовий закон, маємо державну стратегію регіонального розвитку, яка дуже близька за структурою до подібних документів країн членів Європейського Союзу. Ми маємо можливості для фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який створюється як бюджетна програма Державного бюджету відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України.

## Мал. 10. Зміна парадигми у державній регіональній політиці, що відбулась в Україні протягом 2014-15 років

|             | Традиційна регіональна політика                                                                | Нова парадигма                                                                                                                 |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Цілі        | Балансування економічного розвитку через тимчасову компенсацію розривів розвитку між регіонами | Виявлення і реалізація прихованого та недооціненого потенціалу розвитку регіону                                                |
| Стратегії   | Секторальний підхід                                                                            | Інтегровані проекти розвитку                                                                                                   |
| Інструменти | Субсидії і державна допомога                                                                   | «М'яка» і «тверда» інфраструктура                                                                                              |
| Суб'єкти    | Центральний уряд                                                                               | Різні рівні врядування                                                                                                         |
|             | Перерозподіл ресурсів від більш розвинутих до менш розвинутих регіонів                         | Розбудова конкурентного регіону шляхом залучення усіх регіональних суб'єктів розвитку та використання ключових активів регіону |



Фактично, починаючи з 2015 року, державна регіональна політика в Україні набула європейських рис і отримала конкурентне формульне фінансування з державного бюджету України. Області отримали можливості дійсно планувати та фінансувати власний розвиток.

## Нові інструменти регіонального розвитку

Зараз усі українські області мають розроблені стратегії розвитку до 2020 або 2025 років. На жаль реалії життя показують, що в регіонах ще не всі управлінці можуть ефективно скористатися новими інструментами регіонального розвитку.

Результати діяльності протягом 2015 року показали, що 520 мільйонів гривень (з 3-х мільярдів) не були використані в регіонах і повернулися до державного бюджету. Це є результатом відсутності в регіонах достатньої кількості реальних проектів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Такий великий відсоток невикористаних коштів став головною причиною того, що розмір ДФРР на 2016 рік залишився на рівні 3-х мільярдів, хоча проєкт бюджету передбачав 4,7 мільярди.

Поряд з реформою державної регіональної політики, яка завершила перший етап – формування нормативної бази, в Україні відбувається широка децентралізація. В результаті бюджетної децентралізації, міста обласного значення та об'єднані територіальні громади отримали значні додаткові ресурси для свого розвитку.

- Децентралізація дає можливість місцевим громадам та регіонам отримати більше впливу на свій розвиток та благополуччя населення.
- Децентралізація водночас несе ризики у інституційній спроможності місцевої управлінської еліти забезпечити розвиток і не увійти у самообмеженість.

Отже, сьогодні об'єднані територіальні громади мають значно більше власних ресурсів та мають змогу долучитись до отримання коштів з Державного фонду регіонального розвитку.

Об'єднаним територіальним громадам для ефективного використання коштів Державного фонду регіонального розвитку потрібно в першу чергу самим розуміти, куди мають бути спрямова-

ні ці кошти. Адже, для громади дуже важливо аби кошти від ДФРР були використані найбільш ефективно і завдяки ним були сформовані нові можливості для збільшення доходів місцевих бюджетів в подальшому.

- Успішними стають ті регіони та громади, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність та поліпшують ті внутрішні умови, які впливають на інвестиції та підтримують їх.

Аби кошти використовувались для зростання, варто зайнятися стратегічним плануванням розвитку об'єднаної територіальної громади.

## Стратегічне планування розвитку ОТГ

Починаючи планувати стратегію розвитку громади варто зрозуміти, що, на відміну від регіонального рівня, не існує нормативної бази, яка б визначала порядок та вимоги щодо розробки стратегії розвитку територіальної громади. Тому все починається майже на осліп? Не зовсім.

В Україні уже багато років працюють різноманітні іноземні програми технічної допомоги, які спрямовані на допомогу містам в розробці стратегій розвитку міст. Оскільки об'єднаних територіальних громад до 2016 року в Україні не існувало, немає реального досвіду, яким чином розробляти стратегії розвитку громади, але досвід роботи над стратегіями міст та регіонів можна та варто використати.

Саме тому, ми пропонуємо діяти за певним алгоритмом розробки, який застосовувався до стратегії регіонального розвитку області.

Так, це різні розміри – область та об'єднана громада, але сьогодні об'єднані територіальні громади за своїми розмірами є досить великими територіальними утвореннями і для них є також притаманним присутність територій з досить різними проблемами та рівнем розвитку.

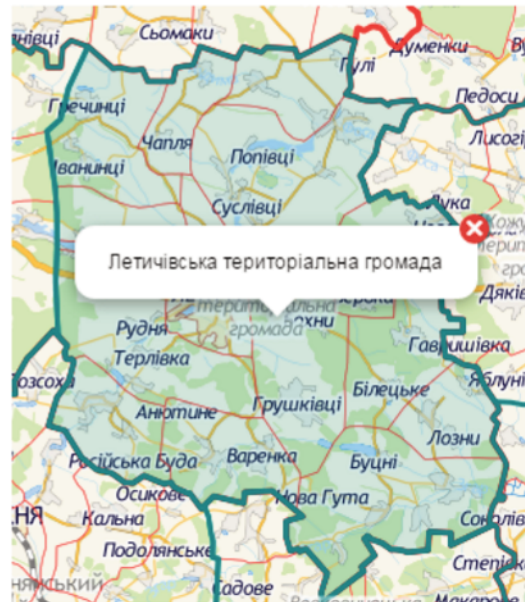
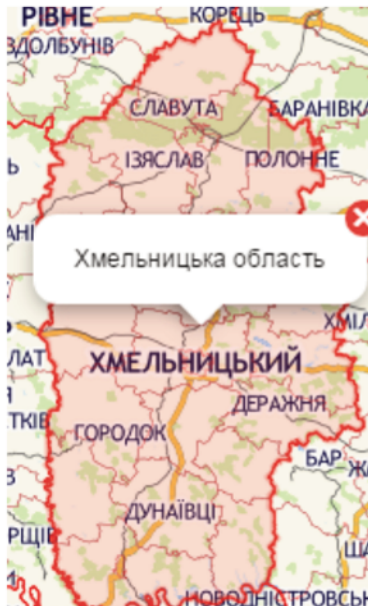
Мало того, об'єднана територіальна громада може взяти за основу для розробки своєї стратегії розвитку навіть Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року, а також врахувати стратегію розвитку області, у якій знаходиться територіальна громада.

Це буде абсолютно логічно, оскільки нова Державна стратегія регіонального розвитку базована на підході збільшення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення єдності всього українського простору, а



**Мал. 11. Хмельницька область та Летичівська об'єднана територіальна громада цієї ж області**

## ОТГ – регіони в мініатюрі



також покращення якості життя населення незалежно від місця проживання людини.

- Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;
- досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, ..., запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій ..., забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;
- Державна стратегія регіонального розвитку України 2020.

Такі завдання точно підходять до планування розвитку об'єднаної громади.

У Державній стратегії регіонального розвитку визначені оперативні цілі, які також можуть підійти для стратегування в ОТГ:

1.1. підвищення ролі та функціональних можливостей міст у подальшому розвитку ...;

1.2. створення умов для поширення позитивних процесів розвитку міст на інші території, розвиток сільської місцевості;

1.3. підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку ....

ОТГ створювались, як правило, навколо домінуючого центрального поселення – міста, селища, частини великого села. Тепер завдання ОТГ поширити вплив цього домінуючого поселення на навколишні сільські території громади. Місто має почати віддавати борги селу.

Правда, при стратегічному плануванні, дуже важливо аби ми при вивченні ситуації в об'єднаній територіальній громаді чітко змогли ідентифікувати так звану «якірну» точку, яка може бути основою для зростання місцевої економіки.

Завданням цієї записки не є детальний розгляд способу стратегічного планування та алгоритму пошуку конкурентних переваг ОТГ та «якірних» точок, тому обмежимося лише таким важливим застереженням щодо стратегічного документу: плануючи розвиток громади ми маємо орієнтуватися на три складові стратегії – розвиток місцевої економіки, розвиток людського капіталу, збереження навколишнього природного середовища.



## Мал. 12. Ілюстрація складових стратегічного планування

### Методологія стратегічного планування сталого розвитку



Працюючи над Стратегією/стратегічним планом розвитку ОТГ, варто пам'ятати, що цей документ готується на середньострокову перспективу. Він має базуватись на конкурентних перевагах конкретної ОТГ; відповідати СРР області та держави; бути реальним; розрахованим на реальні фінанси, які можна залучити; процес підготовки має відповідати правилам громадської участі і лобістської незаангажованості.

Стратегічне планування свого розвитку ОТГ здійснюють на основі таких прогнозованих фінансових ресурсах:

- використання власних доходів бюджету;
- використання коштів ДФРР на проекти розвитку;
- використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ;
- залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД).

Правда, слід розуміти, що на все потрібно мати відповідні проекти!

Проект має відповідати формі, яка визначається тим, хто надає кошти на проект; мати чітку мету, ідентифіковані проблеми, які він вирішує; аргументований

бюджет; можливість існування створеного об'єкту, інституції після завершення фінансування проекту із зовнішнього джерела.

**За кошти ДФРР слід фінансувати проекти стратегічного характеру, а не поточні ремонти. Завдання ОМС використати ДФРР в першу чергу на проекти, які створюють інфраструктуру, що веде до капіталізації земель, формування доданої вартості, зростання доходів домогосподарств.**

Протягом 2016-20 років в Україну має зайти досить багато коштів у вигляді МТД, які призначені на підтримку децентралізації та ОТГ:

- проект ЄС «ULIT» – загальна сума 97 млн. євро;
- проект США «DOBRE» – загальна сума 50 млн. дол.;
- проекти Ради Європи, Шведського королівства, Данського королівства, Королівства Нідерландів, Швейцарської конфедерації, Фінляндії, Канади ... – загалом понад 20 млн. євро.

Використовуючи кошти ДФРР, субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ варто дотримуватись певних підходів, які б забезпечували:



- ефективність – кошти мають бути використані там, де це буде найбільш ефективно;
- швидкі перемоги – перші кошти мають бути використані там, де буде відразу видно результат (наприклад світло);
- довготривалі позитивні наслідки – зростання капіталізації комунального майна та землі;
- відкритість – люди мають знати куди і чому ідуть ці кошти;
- конкурентність – кошти витрачаються на основі відкритих тендерів (правильний тендер економить до 30% коштів).

### Замість підсумку

Об'єднані територіальні громади сьогодні вступають в новий етап свого життя. Вони отримали повноваження, ресурси власні та ресурси зовнішні. Вони є відповідальними перед своїми мешканцями за формування комфортного та безпечного середовища проживання. Для цього потрібен розвиток, розвиток прогнозований та вмотивований. Потрібне планування розвитку та планування простору. Довіду тут немає, але процес не зупинити, потрібно йти вперед і вчитись під час руху.

**А. Ткачук**

## Місцева ідентичність як ресурс для зміцнення громад



Децентралізація, яка триває у нашій країні впродовж останніх двох років, змусила прискіпливо придивитися до комплексу ресурсів та активів, які можливо і необхідно залучити для її успішної реалізації. Цілком очевидно, що матеріальні, фінансові, інституційні та тому подібні ресурси мають значення, вони, так би мовити, більш очевидні та звичні, проте не вони, як, показує зарубіжний досвід, є визначальні.

Побіжний аналіз перебігу зазначеної реформи стосовно її рушійних сил свідчить, що провідна роль у ній відведено територіальній громаді, а держава, інститути громадянського суспільства, західні партнери, інші учасники хоча є важливими акторами, однак другого плану. Отже, саме соціальні ресурси та активи, які сприятимуть появі насамперед відповідальної та спроможної територіальної громади, мають інтерес та значення.



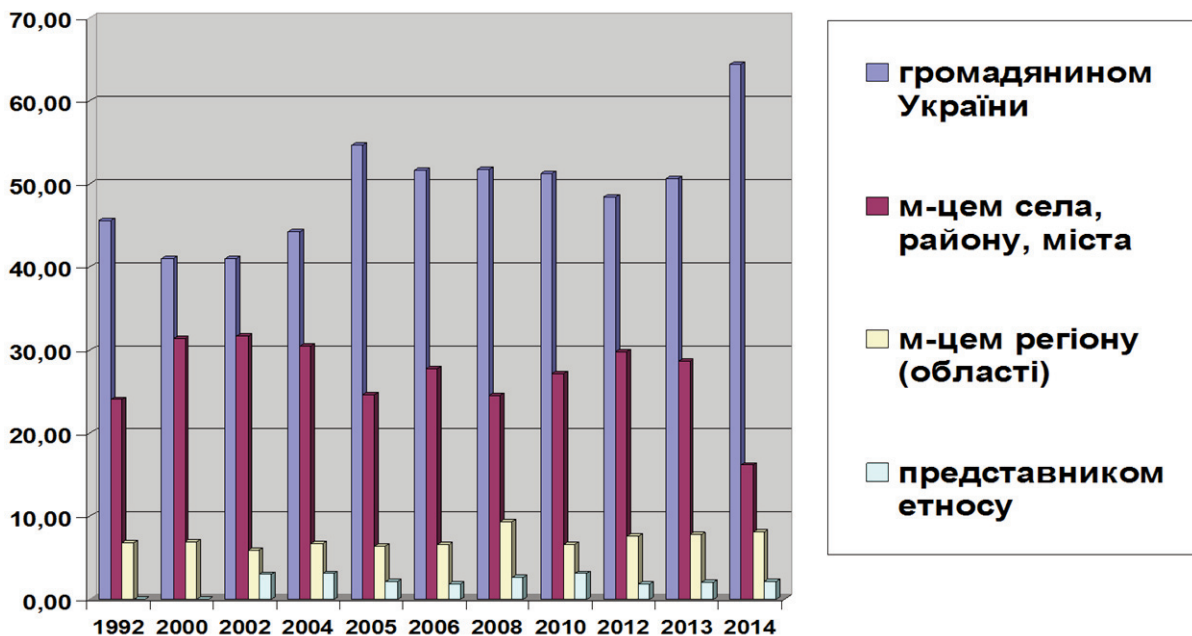
Цілком очевидно, що відповідальна та спроможна громада – це не просто певний загал мешканців, що проживають у поселенні – селі, селищі або місті. Її появі сприяє відчуття довіри, єдності, солідарності, поваги, взаєморозуміння серед її членів, а також її ідентичності, у даному випадку, насамперед, локальної.

Чому локальна ідентичність може бути обрана за соціальний ресурс, що застосовуватиметься у згуртуванні об'єднаної громади, яка, як засвідчує практика децентралізації, в окремих випадках сягає розміру середньостатистичного району, тобто включає в себе до 30-ти сільських громад?

Відповідь полягає як у особливостях цього феномену суспільної та індивідуальної свідомості, так і в практиках спрямованих на їх підтримку та розвиток. Про них нижче.

Отже, насамперед локальна ідентичність – це об'єктивний чинник і вітчизняні соціологи протягом усіх років незалежності більш менш успішно фіксують її рівні, які коливаються від 16 до 31,6%. За цим показником локальна ідентичність впевнено посідає друге місце з переліку семи інших досліджуваних ідентичностей, поступаючись лише загальногромадянській (її значення коливаються у межах від 41 до 64,4%).

## На запитання: «Ким ви себе передусім вважаєте?» респондентами надано наступні відповіді:



По-друге, відчуття ідентичності надає його носію – людині або спільноті, (у нашому випадку громаді) впевненість у своїй унікальності, стійкості, тривкості, що у наш час постійних змін та нестабільності є важливою опорою. На зазначених складових у людей виникає повага та самоповага, позитивна самооцінка, що є чи найважливішим особистісним ресурсом взагалі та ознакою європейської ментальності.

По-третє, ідентичність у своїй структурі містить складові, які відповідно визначають поведінку особистості або громади, а також механізми, які є рушієм людської дії, її активності. Саме тому позитивно сформована ідентичність це своєрідні ліки від соціальної апатії, розпачу та ліні, які ще так притаманні

значній частині українського соціуму, особливо з радянською ментальністю.

Доволі цікавими, корисними та самодостатніми є практики формування та конструювання локальної ідентичності, особливо у тих громадах, у яких з різних причин її рівень не значний, або ж взагалі відсутній.

Реалізація політики ідентичності її основними суб'єктами, передовсім органами місцевого самоврядування, освітянами та працівниками соціальної сфери, місцевими культурними діячами та релігійними служителями, меценатами та благодійниками, дозволяє досягнути низки ефектів – соціальних, культурних, суспільних і навіть економічних.



**Мал. 13. Суб'єкти формування ЛОКАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ**



Інструментами такої політики є територіальний маркетинг, що має за мету зробити привабливою для потенційних інвесторів і мешканців населених пунктів господарську діяльність на території громади, реалізація нової за формою та змістом соціальної політики, що покликана насамперед стимулювати місцеві соціальні ініціативи та економіку з виробництва якісних і доступних послуг, відродити позитивну взаємодію у громаді, а не стимулювати зрівнялівку та утриманство як є нині.

Зазначені теоретичні міркування щодо локальної ідентичності та її ролі мають підкріплюватися прикладами із життя, і вони є. Зокрема, у Львові політика ідентичності є серед пріоритетів міської влади і знаходить розуміння та підтримку з боку громади.

Ця політика та її наслідки мають і цілком практичний вимір. Зокрема лише така складова територіального маркетингу, як промоційні акції міста, що полягають у організації низки міських свят та видовищ, які мають загальноукраїнський, а подекуди і східноєвропейський рівень, поповнюють міський бюджет туристичним збором на суму 2 млн., 562 тис. грн. (дані за підсумками 2015 р.).

У свою чергу малий та середній бізнес Львова – заклади харчування та розміщення за три дні міського свята отримують у середньому 10-11 млн. грн. та 5, 5 млн. грн. прибутку відповідно.

Отже, досвід Львова засвідчує – цікавтесь, дбайте, розумійте і підтримуйте локальну ідентичність своєї громади, а за це отримаєте результати, на які і не сподівались на початку. Така діяльність, серед іншого, дає змогу відчувати себе соціальним режисером, творчим доробком якого буде щасливе, повноцінне, змістовне життя громади, у якій зможуть і за хочуть залишитися Ваші нащадки. А це того варте.

Ми маємо 159 створених у 2015 році об'єднаних громад. Поки що, то лише механічне об'єднання. Аби ці громади стали одиницями динамічного зростання, всі чи більшість людей, які в них проживають, мають стати єдиною сім'єю, а це можливо лише на основі власних спільних цінностей. Їх слід віднайти і вони точно стануть основою нової місцевої ідентичності.

**Ярослав Котенко**



## Схема планування території територіальної громади: назад в майбутнє



Децентралізація в Україні перейшла рубіж, коли говорили в основному про повноваження та фінанси. Сьогодні об'єднані територіальні громади (ОТГ) все більше включаються в процеси розвитку місцевої економіки та соціальної сфери. І от тут появляється питання планування своєї території, яка сьогодні у багатьох ОТГ складає 200-300 квадратних кілометрів та охоплює часом понад 50 сіл.

Регулюються питання планування території Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким у лютому 2011 року було скасовано Закон України «Про планування та забудову територій».

Ліквідація цим законом такого виду містобудівної документації як схема планування території сільських та селищних рад, фактично продовжує стимулювати неефективне та корупційне використання земель, що знаходяться за межами забудови населених пунктів. Деякі експерти стверджують, що ніякої трагедії не сталося, і просто треба вишукати грошові кошти та розробити відповідні генеральні плани населених пунктів. Із таким твердженням неможливо погодитися. По-перше, проблематичним залишається питання вишукування коштів на розроблення генеральних планів сільських населених пунктів, незалежно від того, чи це бюджет об'єднаної територіальної громади, чи ні. А по-друге, навіть, якщо розробити та затвердити генеральні плани для усіх населених пунктів, що входять до складу наявних в Україні територіальних громад, то вони не покриватимуть всю територію громади і не вирішуватимуть всього

комплексу питань, які може вирішувати схема планування території на місцевому рівні.

Через відсутність такого виду містобудівної документації, як схема планування території об'єднаної громади, ОТГ, які сьогодні мають значно більші території можуть дозволити собі лише вирішення питання розвитку, планування, забудови та іншого використання території населених пунктів шляхом розроблення і затвердження для них відповідних генеральних планів. У зв'язку з цим цілком логічно постає запитання: у який спосіб сьогодні об'єднані територіальні громади можуть вирішувати питання планування, забудови та іншого використання територій, що знаходяться за межами населених пунктів громади? Проведений аналіз положень чинної редакції Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» засвідчив відсутність правових механізмів розвитку територій за межами населених пунктів територіальних громад. Саме тому, для вирішення означеної проблеми, фахівці Інституту громадянського суспільства пропонують внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» з метою відновлення «законодавчої справедливості», шляхом повернення схеми планування території до переліку видів містобудівної документації на місцевому рівні.

Ухвалення зазначеного законодавчого акта сприятиме нормативно-правовому забезпеченню сталого розвитку територій базових адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, об'єднаних територіальних громад, а також розширить можливості органів місцевого самоврядування територіальних громад у виборі способу принципового вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання не лише населених пунктів, але й територій громад в цілому.

Такі зміни варто зробити якнайскоріше, аби ОТГ змогли замовити та виготовити відповідну містобудівну документацію уже в поточному році, що посилить їх привабливість для місцевих та зарубіжних інвесторів.

**Олександр Врублевський**  
юрист-аналітик

**«Вісник» видано за підтримки  
Програмної ініціативи «Демократична практика»  
Міжнародного фонду «Відродження».  
Позиція Міжнародного фонду «Відродження»  
може не співпадати з думкою автора.**

**Відродження**  
міжнародний фонд  
INTERNATIONAL RENAISSANCE FOUNDATION