

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

- ◆ Повноваження об'єднаних громад у сфері освіти: огляд законодавства
- ◆ Стан реформи децентралізації у Вінницькій та Закарпатській областях
- ◆ Тростянецька ОТГ на Сумщині забирає собі лікарню вторинного рівня

vol. 12  
**2018**  
▼ квітень

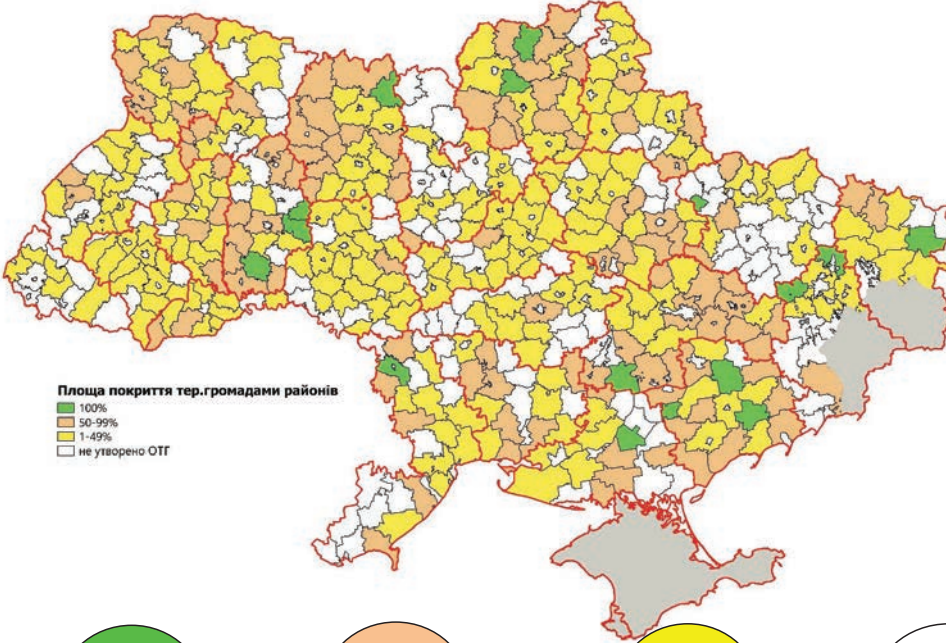
ГОЛОВНА РЕФОРМА  
**КРАЇНИ**



Об'єднання громад у межах районів

725 ОТГ

всього 490 районів



| ОБЛАСТЬ           | РАЙОНИ |        |       |     |                |
|-------------------|--------|--------|-------|-----|----------------|
|                   | 100%   | 50-99% | 1-49% | 0%  | Загальна к-сть |
| АР Крим           | 0      | 0      | 0     | 14  | 14             |
| ВІННИЦЬКА         | 0      | 1      | 19    | 7   | 27             |
| ВОЛИНСЬКА         | 0      | 7      | 8     | 1   | 16             |
| ДНІПРОПЕТРОВСЬКА  | 1      | 13     | 7     | 1   | 22             |
| ДОНЕЦЬКА          | 2      | 1      | 4     | 11  | 18             |
| ЖИТОМИРСЬКА       | 1      | 12     | 9     | 1   | 23             |
| ЗАКАРПАТСЬКА      | 0      | 0      | 5     | 8   | 13             |
| ЗАПОРІЗЬКА        | 3      | 9      | 6     | 2   | 20             |
| ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА | 0      | 0      | 12    | 2   | 14             |
| КИЇВСЬКА          | 0      | 1      | 10    | 14  | 25             |
| КІРОВОГРАДСЬКА    | 0      | 1      | 8     | 12  | 21             |
| ЛУГАНСЬКА         | 1      | 2      | 6     | 9   | 18             |
| ЛЬВІВСЬКА         | 0      | 2      | 11    | 7   | 20             |
| МИКОЛАЇВСЬКА      | 0      | 7      | 6     | 6   | 19             |
| ОДЕСЬКА           | 1      | 5      | 9     | 11  | 26             |
| ПОЛТАВСЬКА        | 0      | 7      | 13    | 5   | 25             |
| РІВНЕНСЬКА        | 0      | 4      | 6     | 6   | 16             |
| СУМСЬКА           | 0      | 4      | 11    | 3   | 18             |
| ТЕРНОПІЛЬСЬКА     | 0      | 5      | 11    | 1   | 17             |
| ХАРКІВСЬКА        | 1      | 3      | 7     | 16  | 27             |
| ХЕРСОНСЬКА        | 1      | 5      | 5     | 7   | 18             |
| ХМЕЛЬНИЦЬКА       | 3      | 9      | 4     | 4   | 20             |
| ЧЕРКАСЬКА         | 0      | 1      | 14    | 5   | 20             |
| ЧЕРНІВЕЦЬКА       | 0      | 2      | 8     | 1   | 11             |
| ЧЕРНІГІВСЬКА      | 2      | 11     | 8     | 1   | 22             |
| РАЗОМ             | 16     | 112    | 207   | 155 | 490            |



Районів, де 100% території покрито ОТГ



Районів, де 50...99% території покрито ОТГ



Районів, де 1...49% території покрито ОТГ



Районів, де не утворено ОТГ

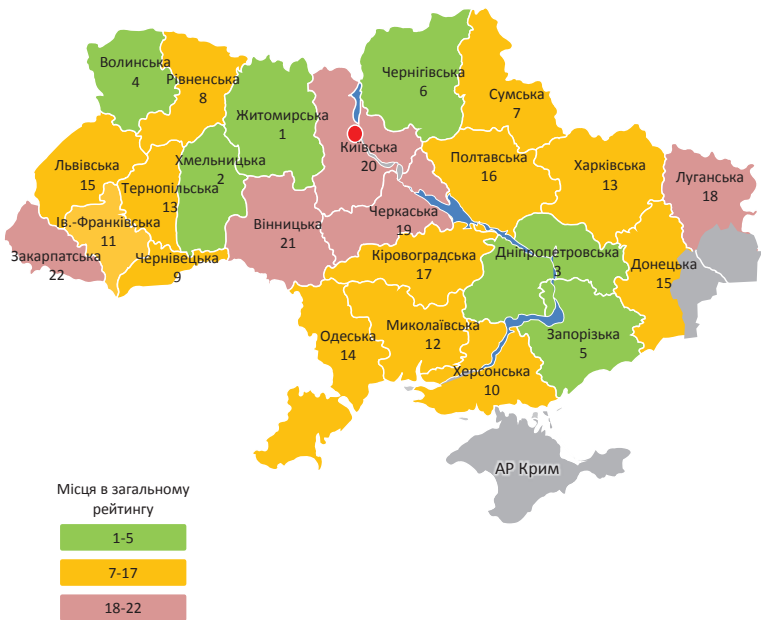


Окупованих районів АРК, Донецької та Луганської областей

\* у порівнянні з минулим місяцем

Рейтинг областей щодо формування ОТГ

Загальний рейтинг та місце за параметрами



| ОБЛАСТЬ           | Загальний рейтинг | Основні параметри. Загальне місце за параметрами |                                |                                                |                                              |                                                    |
|-------------------|-------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                   |                   | 1                                                | 2                              | 3                                              | 4                                            | 5                                                  |
|                   |                   | За к-стю ОТГ                                     | За покриттям ОТГ площі області | За к-стю територіальних громад, що об'єдналися | За к-стю ОТГ з чисельністю менше 5 тис. осіб | За % площі області, охопленої перспективним планом |
| ЖИТОМИРСЬКА       | 1                 | 2                                                | 1                              | 1                                              | 10                                           | 11                                                 |
| ХМЕЛЬНИЦЬКА       | 2                 | 5                                                | 3                              | 2                                              | 7                                            | 10                                                 |
| ДНІПРОПЕТРОВСЬКА  | 3                 | 1                                                | 2                              | 3                                              | 18                                           | 8                                                  |
| ВОЛИНСЬКА         | 4                 | 5                                                | 5                              | 6                                              | 14                                           | 5                                                  |
| ЗАПОРІЗЬКА        | 5                 | 3                                                | 3                              | 5                                              | 22                                           | 3                                                  |
| ЧЕРНІГІВСЬКА      | 6                 | 6                                                | 4                              | 4                                              | 13                                           | 12                                                 |
| СУМСЬКА           | 7                 | 8                                                | 8                              | 9                                              | 12                                           | 4                                                  |
| РІВНЕНСЬКА        | 8                 | 10                                               | 13                             | 12                                             | 11                                           | 1                                                  |
| ЧЕРНІВЕЦЬКА       | 9                 | 10                                               | 7                              | 8                                              | 6                                            | 17                                                 |
| ХЕРСОНСЬКА        | 10                | 10                                               | 10                             | 10                                             | 15                                           | 7                                                  |
| ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА | 11                | 12                                               | 18                             | 15                                             | 2                                            | 6                                                  |
| МИКОЛАЇВСЬКА      | 12                | 9                                                | 9                              | 10                                             | 17                                           | 9                                                  |
| ТЕРНОПІЛЬСЬКА     | 13                | 4                                                | 6                              | 7                                              | 19                                           | 21                                                 |
| ХАРКІВСЬКА        | 13                | 14                                               | 21                             | 19                                             | 1                                            | 2                                                  |
| ОДЕСЬКА           | 14                | 10                                               | 11                             | 13                                             | 4                                            | 22                                                 |
| ДОНЕЦЬКА          | 15                | 15                                               | 14                             | 14                                             | 5                                            | 14                                                 |
| ЛЬВІВСЬКА         | 15                | 7                                                | 17                             | 16                                             | 9                                            | 13                                                 |
| ПОЛТАВСЬКА        | 16                | 3                                                | 12                             | 11                                             | 23                                           | 19                                                 |
| КІРОВОГРАДСЬКА    | 17                | 13                                               | 20                             | 20                                             | 16                                           | 1                                                  |
| ЛУГАНСЬКА         | 18                | 16                                               | 15                             | 16                                             | 8                                            | 16                                                 |
| ЧЕРКАСЬКА         | 19                | 11                                               | 16                             | 17                                             | 20                                           | 15                                                 |
| КИЇВСЬКА          | 20                | 16                                               | 22                             | 21                                             | 3                                            | 18                                                 |
| ВІННИЦЬКА         | 21                | 7                                                | 19                             | 18                                             | 21                                           | 20                                                 |
| ЗАКАРПАТСЬКА      | 22                | 17                                               | 23                             | 22                                             | 1                                            | 23                                                 |

Примітка: при розрахунку рейтингу за параметрами "Покриття площі області ОТГ" "Територіальні громади, що об'єдналися" враховувалися також дані тих громад, в яких відбулося приєднання

# Сумська область на сьомому місці у рейтингу Мінрегіону з формування спроможних громад

Мінрегіон оприлюднив березневий рейтинг областей щодо формування спроможних об'єднаних територіальних громад та реформи місцевого самоврядування. Сумська область – на 7 місці. У нас по суті створено 31 ОТГ. У квітні на вибори йде Андріяшівська ОТГ в Роменському районі, на жовтень – вже є Путивльська ОТГ, до якої приєднається Тернівська ОТГ Недригайлівського району.



Олександр Хоруженко,  
директор Сумського  
"Центру розвитку  
місцевого  
самоврядування"

У березні 2018 року Сумським "Центром розвитку місцевого самоврядування" за погодженням з Сумською ОДА Мінрегіону наданий додатковий список потенційних громад, які повинні бути створені в часовому проміжку – до липня 2018 року в Сумській області:

- Середино-Будська
- Попівська Конотопського району
- Садівська Сумського району
- Білопільська
- Синівська Липово-Долинського району

Їм може бути більше звичайно, але на нашу думку, варто зосередитись на цих потенційних ОТГ. До того ж, в області залишилось тільки три райони – Лебединський, Липово-Долинський та Шосткинський, в яких не створено ще жодної об'єднаної територіальної громади.

Також, чекаємо закону #6466 щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення. Цей законопроект передбачає, що всі міста обласного значення є спроможними територіальними громадами.

Це означає, що до них можуть в порядку закону приєднуватися навколишні те-

риторіальні громади без проведення виборів на всій території. У випадку, якщо законопроект буде проголосований, всі міста обласного значення стають об'єднаними територіальними громадами. Тоді навколишні територіальні громади зможуть приєднуватися у добровільному порядку до міст обласного значення.

На Сумщині у разі прийняття законопроекту відразу громади будуть створені навколо міст Ромни, Суми, Охтирка й Лебедин.

**До літа 2018 року Сумській облраді потрібно завершити процес внесення змін до Перспективного плану.** Тому якщо перспективний план "затисне" міста обласного значення і навколо них будуть створені ОТГ, весь сенс розвитку міст і навколишніх територіальних громад пропаде. Тому що окремо місто і окремо громада не можуть розвиватися.

Вони розвиватимуться тільки якщо це єдина велика територія. У нас вже є негативні приклади, які не можна більше множити. На сьогодні вже всі визначилися: хто хотів створити громаду – створили, хто хоче – чекають цього закону. До того ж, що рада, яка прилягає до міста, сама зможе ініціювати приєднання.

Не місто ініціюватиме, а рада, яка прилягає до міста. Є міф, що громада, яка приєднується, не буде мати впливу. Але ж староста увійде у виконавчий комітет, а всі питання бюджету і землі проходять через виконавчий комітет. Є практики угод про співробітництво, які можуть укладатися між радою, яка приєднується, і містом.

Сумський "Центр розвитку місцевого самоврядування" готовий всім громадам допомагати з підготовкою та підписанням подібних угод. Зараз дуже багато чого залежить від принципової позиції Сумської облдержадміністрації та Сумської обласної ради, і розуміння необхідності доробити об'єднання у голів райрад та райдержадміністрацій в дуже короткий проміжок часу.

Попереду – старт президентської виборчої кампанії, часу обмаль, вікно можливостей для радикальних реформ на деякий час буде закритим.

Давайте всі разом доробимо важку і відповідальну роботу!



На Сумщині в минулому році 14 ОТГ працювали на прямих між-бюджетних відносинах з державним бюджетом. Експерти відзначили ріст надходжень власних доходів об'єднаних громад цього регіону на одного мешканця. Такий показник по 14-ти ОТГ області збільшився на 1943,4 грн та склав 3304,6 грн (у тому числі: по 13-ти ОТГ, утворених у 2016 році цей показник зріс у 2,6 рази та становить 3284,7 грн, а по 1-й ОТГ, утвореній у 2015 році – на 23,3% і становить 3584,4 грн).

ОТГ Сумщини у 2017 році змогли спрямувати кошти на проведення капітальних видатків в сумі 102096,7 тис. грн, що в розрахунку на 1 жителя становить 1255,8 гривень.

Найбільша штатна чисельність працівників місцевої ради затверджена Миколаївською ОТГ (Білопільський район) – 104 особи, найменша – Бездрицькою ОТГ – 26 осіб (станом на 01.07.2017). Виходячи з розрахунку чисельності населення громад та чисельності службовців, можна зазначити, що найбільше навантаження на 1 службовця з надання послуг у Дружбівській ОТГ – 182 особи; найменше – у Шалигинській ОТГ – 82 особи. За підсумками 2017 року найбільша питома вага видатків на утримання службовців у фінансовому ресурсі ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Шалигинської ОТГ – 41 %, найменша – на бюджет Хотінської ОТГ – 17 %.

## СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

### ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ 14 ОТГ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЗА 2017 РІК

| № п/п | Назва ОТГ         | Загальна характеристика      |                                               | Показник 1                                        |         | Показник 2                                                                         |         | Показник 3                                 |         | Показник 4                                                                                    |         | Загальний рейтинг |
|-------|-------------------|------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------|
|       |                   | Площа ОТГ (км <sup>2</sup> ) | Чисельність населення на 01.01.2017 (тис.ос.) | Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн.) | Рейтинг | Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%) | Рейтинг | Капітальні видатки на 1-го мешканця (грн.) | Рейтинг | Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%) | Рейтинг |                   |
| 1     | Миколаївська      | 457,4                        | 4,4                                           | 4 528,4                                           | 38      | 0,0%                                                                               | 49      | 1637,5                                     | 94      | 20,8%                                                                                         | 128     | 47                |
| 2     | Хотінська         | 176,6                        | 5,6                                           | 4 196,0                                           | 51      | 4,7%                                                                               | 99      | 1144,3                                     | 168     | 17,2%                                                                                         | 81      | 69                |
| 3     | Боромлянська      | 305,0                        | 5,4                                           | 3 731,1                                           | 83      | 1,9%                                                                               | 63      | 1116,3                                     | 178     | 19,0%                                                                                         | 102     | 80                |
| 4     | Недригайлівська   | 233,0                        | 8,8                                           | 4 019,5                                           | 61      | 0,0%                                                                               | 49      | 1223,7                                     | 151     | 24,8%                                                                                         | 188     | 88                |
| 5     | Миколаївська      | 233,6                        | 10,3                                          | 3 769,3                                           | 79      | 5,0%                                                                               | 105     | 1537,0                                     | 108     | 27,1%                                                                                         | 222     | 118               |
| 6     | Березівська       | 465,1                        | 5,4                                           | 3 584,4                                           | 96      | 7,8%                                                                               | 137     | 1686,3                                     | 84      | 31,2%                                                                                         | 266     | 142               |
| 7     | Дружбівська       | 126,1                        | 5,7                                           | 3 138,9                                           | 139     | 2,5%                                                                               | 69      | 1021,2                                     | 212     | 25,3%                                                                                         | 196     | 152               |
| 8     | Шалигинська       | 257,5                        | 4,2                                           | 3 185,1                                           | 131     | 2,2%                                                                               | 66      | 1365,4                                     | 130     | 40,7%                                                                                         | 328     | 167               |
| 9     | Миропільська      | 298,6                        | 4,6                                           | 2 954,6                                           | 153     | 12,9%                                                                              | 192     | 1647,1                                     | 93      | 28,2%                                                                                         | 236     | 172               |
| 10    | Зноб-Новгородська | 469,1                        | 4,8                                           | 3 396,2                                           | 111     | 9,1%                                                                               | 156     | 1511,6                                     | 112     | 40,7%                                                                                         | 326     | 186               |
| 11    | Бездрицька        | 82,7                         | 3,6                                           | 2 530,4                                           | 203     | 13,8%                                                                              | 202     | 1036,2                                     | 207     | 24,3%                                                                                         | 180     | 223               |
| 12    | Кириківська       | 265,8                        | 6,8                                           | 2 510,9                                           | 207     | 10,6%                                                                              | 171     | 893,6                                      | 258     | 30,5%                                                                                         | 262     | 246               |
| 13    | Грунська          | 247,0                        | 5,7                                           | 2 247,1                                           | 229     | 15,1%                                                                              | 217     | 1104,9                                     | 183     | 35,8%                                                                                         | 298     | 259               |
| 14    | Нижньосироватська | 165,8                        | 6,1                                           | 1 941,7                                           | 262     | 18,8%                                                                              | 256     | 724,0                                      | 312     | 30,8%                                                                                         | 265     | 303               |

Групування ОТГ за чисельністю населення

- понад 15 тис. осіб
  - від 10 до 15 тис. осіб
  - від 5 до 10 тис. осіб
  - менше 5 тис. осіб

**Григорій Стариков,**  
радник з питань регіонального розвитку  
Сумського "Центру розвитку місцевого  
самоврядування",  
кандидат історичних наук



## Управління освітою в Боромлянській ОТГ

Готуючись до об'єднання Німеччини під егідою Прусії, Бісмарк серед ряду першочергових кроків, спрямованих на реформування збройних сил, здійснив зокрема і підвищення зарплатні для вчителів. Після успішної реалізації своєї мети, він нібито сказав, що цю державу створили солдат і вчитель. Якщо щодо першого все зрозуміло, то з приводу вчителя малося на увазі, виховання нових поколінь, згуртованих ідеєю великого німецького району. Загалом бачимо, що цей приклад вказує наскільки важлива система освіти для впровадження реформ в державі.

**В**ході реформи децентралізації перед об'єднаними громадами постало питання оптимізації та розумного реформування своєї освітньої сфери. В свій час культивованій в радянській імперії тоталітарний характер мислення, практично вбив ініціативність людей, оптимістичне сприйняття змін та здатність адаптуватися до нових умов. Сьогодні можемо бачити спадок цієї доби: якщо одні громади активно включились в реформу і своїм поступом вже починають її випереджати, то інші й досі сидять, розмірковуючи чи ще трохи подивитись, як "воно ото іде у сусідів", чи просто чекаючи, поки це директивно зробить за них центр. Незалежно від ставлення до постаті творця ідеологічної машини Третього рейху – Йозефа Геббельса, варто визнати правоту його слів з приводу того, що в ході реформ недостатньо йти в ногу зі змінами, а треба самому бути цими змінами. На жаль, цю логіку розуміють поки що далеко не всі. Навіть громади, які вже пройшли процес об'єднання, з різних

причин дуже часто губляться щодо своїх подальших кроків. Своєрідним орієнтиром для них стають приклади інших громад, які вже мають певні здобутки в тій чи іншій сфері. Подібний підхід має право на існування, оскільки, образно кажучи, якщо ловити чорта, орієнтуючись на такі ознаки, як роги, копита та хвіст, то можна вполювати корову. Наявність чітких моделей і алгоритмів завжди потрібна, щоб успішно виконувати масштабні зміни в житті і свідомості.

23 лютого 2018 р. Сумський Центр розвитку місцевого самоврядування провів виїзний семінар для начальників відділів освіти ОТГ області на базі Боромлянської громади. Це один з перших випадків, коли громада відкрила свої двері і наважилась поділитись тим досвідом, який має на сьогоднішній день. Психологічно завжди важко бути першим, бо наражаєшся на критику, завищені оціночні судження, заздрість та інший негатив. Переступаючи цей бар'єр, перш за все ментально, фактично долучаєшся до кола агентів змін

і спонсорів реформи. Тому крок Боромлянської громади, сподіваємось, буде непоодиноким і підтриманим іншими ОТГ.

Що ж присутні змогли дізнатись про організацію управління освітою в Боромлі?

**Структура відділу освіти** має наступну конфігурацію: апарат (1 особа), методичний кабінет (3 особи) та централізована бухгалтерія (4 особи). У його підпорядкуванні знаходиться 1 навчально-виховний комплекс (опорний заклад та 3 філії) та 3 самостійних дошкільних навчальних заклади: ясла-садок "Пролісок" та дитячі садочки "Берізка" і "Сонечко".

#### Дошкільна освіта.

На території Боромлянської сільської ради станом на 1 січня 2018 р. проживає 282 дитини віком від 0 до 6 років. Різними формами дошкільної освіти охоплено 223 дитини. Таким чином, загальний показник охоплення дошкільнят освітою становить 90%. Відвідують заклади 143 дітей (57%, 76 хлопчиків і 67 дівчаток), соціально-педагогічним патронажем охоплено 22 дітей (8%), відвідували консультативні пункти "Разом із мамою" 53 дитини (25%). Діти шостого року життя дошкільною освітою охоплені на 100%. У дошкільній установі "Пролісок" функціонує 1 група для дітей раннього віку (до 3-х років).

З метою забезпечення рівних умов до забезпечення малят дошкільною освітою з 1 вересня 2017 р. на базі Новгородської філії створено дошкільну групу, яка розрахована на 10 місць. З вересня її відвідувало 7 дошкільників. Це була група короткотривалого перебування оскільки завершувались роботи по улаштуванню харчо-блоку. З січня 2018 року дошкільна група працює вже протягом повного робочого дня із 3-разовим харчуванням та денним сном. На сьогоднішній день вона доповнилась ще 3-ма вихованцями. Виконання даного заходу дозволило охопити дітей с. Новгородське у віці від 3-х до 6-ти років 100% дошкільною освітою.

*Середній показник завантаженості ДНЗ та НВК сьогодні складає 100% (142 дитини на 142 місця).*

Слід зазначити, що з 1 січня 2018 р. вартість харчування дошкільників встановлено в межах 45 грн. при спів-фінансуванні 40/60%. При цьому встановлено пільги на харчування у розмірі 100% дітям, батьки яких мають статус учасника АТО чи загинули під час війни на сході України, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти з малозабезпечених сімей. Громада також відшкодовує 50% вартості харчування для дітей з багатодітних сімей.

Для розкриття талантів дошкільників та подаль-

#### РЕЙТИНГ КЛАСНИХ КОЛЕКТИВІВ

**за кількістю перемог та переможців у олімпіадах, змаганнях конкурсах, турнірах тощо, різних напрямків і рівнів у 2016/2017 навчальному році**

| Клас   | Кількість учнів | Кількість перемог | Коефіцієнт перемог          | Кількість переможців | Коефіцієнт переможців              | Сумарний коефіцієнт | Зайняте місце |
|--------|-----------------|-------------------|-----------------------------|----------------------|------------------------------------|---------------------|---------------|
|        |                 |                   | К-сть перемог   К-сть учнів |                      | Кількість переможців   К-сть учнів |                     |               |
| 2-А    | 17              | 0                 | 0                           | 0                    | 0                                  | 0                   |               |
| 2-Б    | 22              | 12                | 0,55                        | 8                    | 0,36                               | 0,91                |               |
| 3      | 31              | 35                | 1,12                        | 15                   | 0,48                               | 1,60                |               |
| 4      | 35              | 58                | 1,66                        | 23                   | 0,66                               | 2,32                | III           |
| 5-А    | 17              | 4                 | 0,24                        | 3                    | 0,29                               | 0,53                |               |
| 5-Б    | 20              | 7                 | 0,35                        | 5                    | 0,25                               | 0,6                 |               |
| 6      | 24              | 26                | 1,08                        | 12                   | 0,5                                | 1,58                |               |
| 7      | 23              | 29                | 1,26                        | 13                   | 0,57                               | 1,83                |               |
| 8      | 21              | 70                | 3,33                        | 15                   | 0,71                               | 4,04                | I             |
| 9      | 25              | 23                | 0,92                        | 5                    | 0,2                                | 1,12                |               |
| 10     | 13              | 10                | 0,77                        | 4                    | 0,31                               | 1,08                |               |
| 11     | 14              | 26                | 1,86                        | 8                    | 0,57                               | 2,43                | II            |
| Усього | 245             | 300               | 1,22                        | 111                  | 0,45                               | 1,63                |               |

#### Результати ЗНО 2016 та 2017 рр.

| Предмет         | 2016            |              |          |                  |          | 2017            |              |          |                  |          |
|-----------------|-----------------|--------------|----------|------------------|----------|-----------------|--------------|----------|------------------|----------|
|                 | Кількість учнів | Не склали, % | Район, % | 160-180 балів, % | Район, % | Кількість учнів | Не склали, % | Район, % | 180-200 балів, % | Район, % |
| Українська мова | 17              | 5,88         | 10,6     | 17,65            | 17,5     | 28              | 3,57         | 5        | 17,6             | 9,6      |
| Історія України | 15              | 20           | 15,4     | 20               | 17,9     | 22              | 15,4         | 15,4     | 13,64            | 5,9      |
| Математика      | 7               | 28,57        | 9,7      | 14,29            | 23       | 18              | 16,67        | 27,8     | 5,56             | 7        |
| Біологія        | 9               | 0            | 13,6     | 33               | 15,3     | 16              | 0            | 10,2     | 6,25             | 3,4      |
| Географія       | 2               | 0            | 5,6      | 50               | 11,1     | 4               | 0            | 5        | 50               | 7,5      |

шого розвитку їх творчих здібностей діють гуртки спортивного, еколого-дослідницького, художньо-естетичного напрямку, запроваджується вивчення іноземної мови (ДНЗ "Пролісок").

Показник забезпеченості комп'ютерною технікою закладів дошкільної освіти становить 100%, але офіційне веб-представництво створене та діє лише у ДНЗ "Пролісок" (25%).

Дошкільні навчальні заклади є учасниками обласних етапів всеукраїнських та регіональних конкурсів. Так, у 2017-2018 навчальному році ДНЗ "Пролісок" брав участь у III етапі фестивалю "Гармонія руху".

Освіту дітей дошкільного віку забезпечують 12 педагогічних працівників. З метою підвищення їх професійної майстерності діє методичне об'єднання вихователів та керівників дошкільних навчальних закладів та навчально-виховних комплексів.

Варто відмітити, що з червня 2017 р. майюки безкоштовно щоденно підвозяться до дошкільного навчального закладу і додому, що дає змогу підвищити якість відвідування дошкільного навчального закладу та зменшити рівень захворюваності дітей в осінньо-зимовий період.

#### **Загальна середня освіта.**

Протягом 2017-2018 навчального року в Боромлянському НВК діє 32 класи. У них навчається 436 учнів (216 хлопців і 220 дівчат), з них у початковій школі – 189, основній – 214, старшій – 33. Середня наповнюваність класів складає 13,6 учнів.

До об'єднання громади філії існували як окремі навчальні заклади. Але аналізуючи статистичні дані щодо динаміки народжуваності в селах Гребениківка, Жигайлівка, Новгородське та законодавчу базу, було прийняте рішення про створення освітнього округу та об'єднання навчальних закладів.

Слід зазначити, що через велику протяжність села Боромля є потреба у підвезенні учнів до закладу. З цією метою використовується шкільний автобус, який підвозить учнів початкової ланки до школи та в зворотному напрямку. Даний захід реалізовується за кошти місцевого бюджету.

**Педагогічний склад** закладу складається зі 106 працівників, з яких 68 педагогічних кадрів. З них 3 вчителі-методиста, які працюють у Гребениківській філії, 15 старших вчителів, 30 мають кваліфікаційну категорію "спеціаліст вищої категорії"; 13 – кваліфікаційну категорію "спеціаліст першої категорії"; 9 – кваліфікаційну категорію "спеціаліст другої категорії"; 14 – кваліфікаційну категорію "спеціаліст",



два – молодший спеціаліста. *Середній вік колективу становить 43 роки. На сьогоднішній день заклад повністю укомплектовано педагогічними кадрами й обслуговуючим персоналом.*

У 2016-2017 навчальному році з 56 учнів-переможців I етапу Всеукраїнських учнівських олімпіад 15 (27 %) стали пе-



реможцями II етапу, із 5 учасників 2 стали переможцями III етапу Всеукраїнських учнівських олімпіад із математики та історії.

У 2017-2018 навчальному році учні посіли 4 місце на III етапі Всеукраїнських учнівських олімпіад із правознавства та історії, 5 – з інформаційно-комунікаційних технологій.

Варто зазначити, що в наприкінці кожного навчального року складається рейтинг класних колективів і проводиться загальношкільне свято "Зоряний олімп", де нагороджується кожен учень та класи-переможці загалом.

В рамках національного проекту "Відкритий світ" мультимедійне обладнання встановлене в кабінетах правознавства, літератури, хімії, інформатики та біології. Два кабінети, інформаційних технологій і фізики, мають локальну комп'ютерну мережу. Наявний також кабінет інформатики (10 комп'ютерів) в якому навчаються учні 2-4 класів. Крім того, у закладі є ноутбуки, планшети, цифрові лабораторії (хімії, біології, фізики), плазмові телевізори. У 2016 р. навчальні кабінети географії, української та англійської мов, фізики та історії поповнилися інтерактивними дошками та мультимедійним обладнанням, біологічним та стерео- мікроскопами з цифровим окуляром, лінгафонним кабінетом на 12 місць; сучасними комп'ютерами, спортивним інвентарем тощо. На сьогоднішній день 70 % навчальних кабінетів корпусу № 1 обладнані стаціонарним мультимедійним обладнанням.

Старша школа профільна (у 2013/2014, 2014/2015 навчальні роки – інформа-

ційно-технологічний та біотехнологічний профілі; у 2015/2016, 2016/2017 навчальному році – історичний профіль, в 2017/2018 році розпочав роботу біолого-хімічний профіль).

#### **Харчування.**

Відповідно до вимог законодавства, разовим гарячим харчуванням користуються 340 учнів (78%). Вагомим досягненням зокрема є організація харчування для 26 учнів Новгородської філії, які не мали такої можливості з часу заснування навчального закладу. Середня вартість харчування з 1 вересня 2017 р. становила 9,55 грн. Менш ніж за півроку, рішенням виконкому Боромлянської сільської ради було прийняте рішення про встановлення вартості харчування у розмірі 15 грн., що дало змогу забезпечити 100% виконання норм харчування. На сьогоднішній день безкоштовним харчуванням охоплені 189 учнів 1-4 класів (100%) та діти пільгових категорій (44 чол.), тобто загалом безкоштовно харчується 233 дитини (53,4% загальної кількості школярів).

#### **Початкова освіта.**

Цього року початковою освітою охоплено 189 учнів молодшого шкільного віку, що навчаються в 13 класах (з них в опорній школі – 137, у філіях – 52). Середня наповнюваність класів початкової ланки становить 14,5 учнів. Вже другий рік поспіль на базі опорного закладу триває реалізація проекту "Інтелект України", зокрема для учнів діють окремі групи подовженого дня.

#### **Позашкільна освіта.**

Сьогодні актуальним є питання організації позашкільної освіти у новостворених об'єднаних територіальних громадах. Учні мають можливість отримувати позашкільну освіту у Палаці дітей та юнацтва вже Тростянецької міської ради (відвідує 10 учнів) та Тростянецькій дитячій музичній школі (відвідує 7 учнів). Характерно, що загальна сума коштів, яка на це витрачається становить 113 176 тис. грн. З метою якісного надання послуг в сфері позашкільної освіти у громади є плани щодо власного центру позашкільної освіти та музичної школи. На даний час також проводиться анкетування учнів опорного закладу та філій з метою вивчення зацікавленості дітей в тих чи інших гуртках.

#### **Видатки на утримання шкіл.**

За 4 місяці 2017 р. на утримання шкіл без урахування заробітної плати працівників та комунальних послуг (електроенергія, газ, дрова) було витрачено 1 733,5 тис. грн., дошкільних закладів – 533,1 тис. грн. *Вартість утримання 1 учня за рік* в середньому становить 29,1 тис. грн., одного вихованця – 28,8 тис. грн.

# Повноваження об'єднаних громад у сфері освіти: огляд законодавства

ЗА ПІДТРИМКИ ПРОГРАМИ  
**U-LEAD**  
З ЄВРОПОЮ

Закон "Про освіту" та підзаконні нормативні акти, ухвалені на його виконання, змінили систему управління освітою та ролі усіх її учасників, зокрема і об'єднаних територіальних громад.

Експерти Програми "U-LEAD з Європою" підготували огляд законодавства, який описує оновлену систему управління середньою освітою і перелічує функції та повноваження ОТГ у сфері освіти.

**Н**овий Закон України "Про освіту" № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року (далі – Закон) вступив у силу 28 вересня 2017 року. Закон розроблено спільними зусиллями Міністерства освіти і науки України, народних депутатів, громадянського суспільства та експертного середовища. Він створює юридичне підґрунтя для системної трансформації системи освіти. Закон регулює широкий спектр питань, пов'язаних із реалізацією права на освіту, та визначає сферу відповідальності і повноваження закладів освіти та органів управління на всіх адміністративних рівнях. Також він передбачає оновлення спеціальних законів у сфері освіти, зокрема Законів України "Про дошкільну освіту", "Про загальну середню освіту", "Про позашкільну освіту" та "Про професійну та професійно-технічну освіту", а також розробку та внесення змін до інших законів та підзаконних нормативних актів.

Нижче подано огляд основних норм Закону та підзаконних нормативних актів, ухвалених на його виконання, які змінили систему управління освітою та впливатимуть на здійснення громадами їх функцій у сфері освіти.

Стаття 66 Закону визначає відповідні повноваження органів місцевого самоврядування на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою держави:

1. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради
2. Районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад
3. Сільські, селищні ради

Як зазначено у таблиці, Закон дозволяє органам місцевого самоврядування на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою держави створювати заклади освіти. Як засновник (засновники) закладу освіти, вони наділені широким спектром повноважень щодо цих закладів, а саме:

- затверджують установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них;

- укладають та розривають строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти;
- затверджують кошторис та приймають фінансовий звіт закладу освіти;
- здійснюють контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти;
- здійснюють контроль за дотриманням установчих документів закладу освіти;
- забезпечують створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;
- здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації);

## **1. Ключові положення, які впливатимуть на управління освітою в об'єднаних територіальних громадах**

Прийняття Закону матиме широкий вплив на управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Нижче подано огляд деяких найбільш важливих змін, які несе з собою нове законодавство.

### **Доступність загальної середньої освіти**

Стаття 13 Закону зазначає, що для забезпечення доступності повної загальної середньої освіти органи місцевого самоврядування створюють та підтримують мережу закладів освіти та їхніх філій.

Закон запроваджує та визначає поняття освітнього округу – це сукупність закладів освіти (їхніх філій), у тому числі закладів позашкільної освіти, закладів культури, фізичної культури і спорту, що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території. Основним компонентом освітнього округу є опорний заклад освіти (опорна школа), що має зручне розташування для підвезення дітей з інших населених пунктів, забезпечений кваліфікованими педагогічними кадрами, має сучасну матеріально-технічну і навчально-методичну базу та спроможний забезпечувати на належному рівні здобуття профільної освіти.

| <b>Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради</b>                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>Районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Сільські, селищні ради</b>                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності повної загальної середньої освіти (старша школа) та професійної (професійно-технічної) освіти;                                                                                                                              | Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти;                                                                                                                                                      | Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної та початкової освіти;                                               |
| Планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої, професійної (професійно-технічної) та позашкільної освіти, закладів спеціалізованої освіти (наукові, військові, спортивні, мистецькі), закладів післядипломної освіти, спеціальних закладів освіти для осіб з особливими освітніми потребами, науково-методичних та навчально-методичних установ; | Планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої освіти академічного спрямування (міські ради міст з населенням більше 50 тисяч самостійно; міські ради міст з населенням менше 50 тисяч за погодженням з обласною радою); |                                                                                                                                                                                                                              |
| Мають право засновувати заклади освіти, у тому числі для осіб з особливими освітніми потребами, а також реорганізовувати та ліквідовувати їх;                                                                                                                                                                                                                             | Мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідовувати їх;                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідовувати їх, забезпечують їх діяльність та розвиток;                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Закріплюють за закладами початкової та базової середньої освіти територію обслуговування (крім випадків, встановлених спеціальними законами);                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території, та вживають заходів для забезпечення потреби у дошкільній та позашкільній освіті;                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                              |
| Забезпечують гуртожитками та/або перевезенням здобувачів профільної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти, які навчаються не за місцем проживання (у разі потреби – транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб, які пересуваються на кріслах колісних);                                                                                 | Забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку (у разі потреби – транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб, які пересуваються на кріслах колісних);                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Ведуть облік дітей дошкільного та шкільного віку у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України;                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                              |
| Оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти;                                                                                                                                              | Оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти;                                                                                                                                                | Оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти; |
| Забезпечують рівні умови для розвитку закладів освіти всіх форм власності;                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Забезпечують рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності;                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                              |
| Здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.                                                                                                                                                            |

З метою наближення місця навчання дітей до їхнього місця проживання може утворюватися філія закладу освіти. Філія закладу освіти – це територіально відокремлений структурний підрозділ закладу освіти, що не має статусу юридичної особи та діє на підставі положення, затвердженого засновником відповідного закладу освіти на основі типового положення, що затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Наказом Міністерства освіти і науки № 1568 від

06.12.2017 затверджено Типове положення про філію закладу освіти. Відповідно до нього філія забезпечує здобуття початкової та/або базової середньої освіти, а також може мати у своїй структурі підрозділ, який забезпечує здобуття дошкільної освіти.

Закон також передбачає можливість прийняття спільних рішень органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць стосовно організації здобуття початкової, базової та профільної середньої освіти в закладі освіти (його фі-

лії) та забезпечення підвезення школярів до нього і у зворотному напрямку.

### **Прозорість та інформаційна відкритість закладів освіти та їх засновників**

Згідно із статтею 30 Закону усі заклади освіти повинні надавати відкриту та загальнодоступну інформацію про їхню діяльність, яка має бути опублікована на офіційному веб-сайті закладу та/або його засновника. Оприлюднювати необхідно статут закладу, ліцензії, сертифікати, інформацію про структуру та органи управління закладу, його кадровий склад, освітні програми, кількість учнів, вакантні посади, вартість навчання (якщо є) тощо. Заклади освіти, що отримують публічні кошти, та їхні засновники зобов'язані оприлюднювати на своїх веб-сайтах кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, а також товарів та послуг.

### **Доступ до якісної освіти дітей з особливими освітніми потребами**

Закон передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування створюють умови для забезпечення прав і можливостей осіб з особливими освітніми потребами для здобуття ними освіти на всіх рівнях освіти з урахуванням їхніх індивідуальних потреб, можливостей, здібностей та інтересів.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 872 від 15.08.2011 зі змінами, внесеними з Постановою КМУ № 588 від 09.08.2017, порядок організації інклюзивного навчання у закладах загальної середньої освіти визначає, що освітні послуги надаються дітям з особливими освітніми потребами у класах з інклюзивним навчанням.

Керівник закладу загальної середньої освіти на підставі заяви батьків або законних представників дитини з особливими освітніми потребами, висновку психолого-медико-педагогічної консультації та за підтримки відповідного органу управління освітою організовує клас з інклюзивним навчанням, створює необхідну матеріально-технічну та навчально-методичну базу, здійснює добір відповідних педагогічних працівників тощо.

Власник закладу загальної середньої освіти виділяє в установленому порядку кошти для забезпечення безперешкодного доступу до будівель та приміщень таких закладів дітей з особливими освітніми потребами, створення відповідної матеріально-технічної та методичної бази, забезпечує підвищення кваліфікації педагогічних працівників з питань надання освітніх послуг дітям з особливими освітніми потребами у класах з інклюзивним навчанням, сприяє провадженню інноваційної діяльності, здійснює заходи щодо придбання транспортних засобів для підвезення таких дітей до місця навчання та додому.

Власник та керівник закладу несуть відпо-

відальність за організацію, стан та якість інклюзивного навчання.

Відповідно до Положення про інклюзивно-ресурсний центр, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №545 від 12.07.2017, органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади рекомендовано утворити протягом двох місяців: інклюзивно-ресурсні центри; обласні, Київський та Севастопольський міські ресурсні центри з підтримки інклюзивної освіти шляхом реорганізації психолого-медико-педагогічних консультацій.

Засновниками центрів є представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні, міські, районні у містах (у разі їх утворення) ради.

Центр є юридичною особою та має рахунки в органах Казначейства, самостійний баланс, бланк із своїм найменуванням. Засновник розробляє та затверджує установчі документи центру відповідно до вимог законодавства, у тому числі зазначеного Положення. Центри утворюються з розрахунку один центр не більш як на 7 тис. дітей, які проживають на території об'єднаної територіальної громади (району), та не більш як на 12 тис. дітей, які проживають у місті (районі міста).

### **Державний нагляд (контроль)**

Законом України "Про освіту" були внесені зміни до Законів України "Про дошкільну освіту", "Про загальну середню освіту" та "Про позашкільну освіту", у тому числі в частині повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Також із Законів виключена атестація закладу освіти як форма державного нагляду (контролю). Таким чином, атестація закладів освіти вже не належить до повноважень відповідних органів управління і не існує як форма державного нагляду чи інструмент забезпечення якості освіти.

Разом з тим у системі освіти буде запроваджено інший плановий захід державного нагляду (контролю) — інституційний аудит, зміст та особливості проведення якого визначені статтею 45 Закону України "Про освіту".

Інституційний аудит — це комплексна зовнішня перевірка та оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти (крім закладів вищої освіти), які забезпечують його ефективну роботу та сталий розвиток. Плановий інституційний аудит проводитиметься в навчальних закладах загальної середньої освіти раз на 10 років. Його проводитимуть територіальні органи Державної служби якості освіти, а не місцеві органи управління освітою.

Інституційний аудит проводиться у позаплановому порядку в закладі освіти, який має низьку якість освітньої діяльності за ініціативою засновника, керівника, колегіального органу управління, вищого колегіального ор-

гану громадського самоврядування або наглядової (підкувальної) ради закладу освіти.

Метою проведення інституційного аудиту є оцінювання якості освітньої діяльності закладу освіти та вироблення рекомендацій щодо:

- підвищення якості освітньої діяльності закладу освіти та вдосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти;
- приведення освітнього та управлінського процесів у відповідність із вимогами законодавства та ліцензійними умовами.

Державна служба якості освіти – центральний орган виконавчої влади, утворений шляхом перетворення Державної інспекції навчальних закладів України.

## **2. Незалежність навчальних закладів**

Закон надає закладам освіти істотно більший ступінь фінансової та управлінської незалежності.

### **Обрання керівника закладу освіти**

Відповідно до статті 25 закону України "Про освіту" засновник закладу освіти або уповноважена ним особа укладає строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти, обраним (призначеним) у порядку, встановленому законодавством та установчими документами закладу освіти та розриває строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти з підстав та у порядку, визначених законодавством та установчими документами закладу освіти.

Керівник закладу освіти призначається засновником з числа претендентів, які вільно володіють державною мовою і мають вищу освіту. Керівник призначається на посаду строком на шість років (строком на два роки – для особи, яка призначається на посаду керівника закладу загальної середньої освіти вперше) на підставі рішення конкурсної комісії, до складу якої входять представники засновника (засновників), трудового колективу, громадського об'єднання батьків учнів (вихованців) закладу загальної середньої освіти та громадського об'єднання керівників закладів загальної середньої освіти відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До участі у роботі комісії з правом дорадчого голосу можуть залучатися представники громадських об'єднань та експерти у сфері загальної середньої освіти.

Одна і та сама особа не може бути керівником відповідного закладу загальної середньої освіти більше ніж два строки підряд (до першого строку включається дворічний строк перебування на посаді керівника закладу загальної середньої освіти, призначеного вперше). Після закінчення другого строку перебування на посаді особа має право брати участь у конкурсі на заміщення вакансії керівника в іншому закладі загальної середньої освіти або продовжити роботу в тому самому закладі на іншій посаді.

Слід врахувати, що після 28 вересня 2017 року частина друга статті 26 закону України "Про загальну середню освіту" застосовується до посад, що стали вакантними в установленому трудовим законодавством порядку.

Заступник керівника, педагогічні та інші працівники закладу загальної середньої освіти призначаються на посади та звільняються з посад керівником цього закладу. Керівник закладу загальної середньої освіти має право оголосити конкурс на вакантну посаду.

У разі надходження до засновника закладу загальної середньої освіти обґрунтованого звернення підкувальної ради або органу самоврядування закладу загальної середньої освіти щодо звільнення керівника цього закладу засновник зобов'язаний розглянути його і прийняти обґрунтоване рішення у найкоротший строк.

### **Фінансова автономія навчальних закладів**

Відповідно до статті 78 Закону України "Про освіту" фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам; коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої лежить кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням таких факторів:

- рівень освіти;
- категорія території, на якій розташований заклад освіти;
- наявність здобувачів освіти з особливими освітніми потребами;
- особливості навчання здобувачів освіти з національних меншин;
- необхідність підвезення здобувачів освіти до закладу освіти та у зворотному напрямку;
- інших факторів.

Відповідно до статті 103<sup>2</sup> Бюджетного кодексу освітня субвенція спрямовується тільки на оплату праці педагогічних працівників, які надають повну загальну середню освіту, у тому числі у закладах професійно-технічної та вищої освіти.

Чинна формула розподілу освітньої субвенції, ухвалена Постановою Кабінету Міністрів України № 1088 від 27.12.2017, містить новий підхід до розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня. Він спирається на кількість педагогічних працівників, необхідну для виконання державних стандартів повної загальної середньої освіти, розмір їхньої заробітної плати та розрахункову наповнюваність класів. Формула передбачає різну розрахункову наповнюваність класів залежно від типу місцевості, а у

сільській місцевості – ще й залежно від густоти населення та частки сільського населення, але мінімальний показник – 10 учнів. Від цих показників залежить також коефіцієнт приведення розрахункової наповнюваності класу, який збільшує норматив бюджетної забезпеченості одного учня. Якщо для обласних центрів коефіцієнт складає 1, то для найменш густонаселених громад із повністю сільським населенням він складатиме 2,7.

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти.

Відповідно до статті 43 Закону України "Про загальну середню освіту" утримання та розвиток матеріально-технічної бази закладів загальної середньої освіти фінансуються за рахунок коштів засновника (засновників) цих закладів.

Держава здійснює фінансування здобуття особою загальної середньої освіти у приватному чи корпоративному закладі освіти, що має ліцензію, за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, проте порядок надання такого фінансування поки що не розроблено.

Державні та комунальні заклади загальної середньої освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Порядок діловодства і бухгалтерського обліку в закладі загальної середньої освіти визначається керівником відповідно до законодавства. За рішенням керівника закладу загальної середньої освіти бухгалтерський облік може здійснюватися самостійно закладом освіти або через централізовану бухгалтерію.

Таким чином, у сфері освіти об'єднані територіальні громади:

1. Відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти – виконують закони, державні програми, накази тощо.
2. Відповідають за забезпечення якості освіти шляхом:
  - Фінансування діяльності закладів освіти з державного та місцевих бюджетів
  - Утримання та розвитку матеріально-технічної бази

- Ініціювання позачергового інституційного аудиту
  - Організації та фінансування методичного забезпечення освіти
  - Створення інклюзивно-ресурсних центрів
3. Відповідають за доступність дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти шляхом:
    - Організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку
    - Планування мережі відповідних закладів освіти та їх відкриття, закриття чи реорганізації
    - Створення освітніх округів та опорних шкіл
    - Закріплення закладами початкової та базової середньої освіти території обслуговування
    - Організації та фінансування підвезення учнів, педпрацівників до закладів освіти
  4. Здійснюють функції засновника щодо підпорядкованих закладів освіти:
    - затверджують установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них;
    - укладають та розривають строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти, організовують проведення конкурсного відбору керівників закладів освіти;
    - затверджують кошторис та приймають фінансовий звіт закладу освіти;
    - здійснюють контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти;
    - здійснюють контроль за дотриманням установчих документів закладу освіти;
    - забезпечують створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;
    - здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації);
    - оприлюднюють результати інституційного аудиту закладу освіти;
    - оприлюднюють інформацію про отримані кожним підпорядкованим закладом освіти кошти, товари та послуги (публічні та приватні).



В квітні 2017 року за підтримки ЄС та Мінрегіону відкрили Вінницький "Центр розвитку місцевого самоврядування", основне завдання якого розбудова інституційно-спроможних територіальних громад. Саме такі центри працювали в Європі під час децентралізації

**Олег Левченко,**  
директор Вінницького "Центру розвитку  
місцевого самоврядування"

## Олег Левченко: потреба об'єднаних громад в кадрах буде перетягувати фахівців з районів. Це змінить канву територій і фінансових відносин

Майже за три роки, відколи в Україні стартувала реформа, у Вінницькій області утворено 35 об'єднаних територіальних громад, до яких увійшло 105 місцевих рад. Багато це чи мало? Чому Вінниччина поступається "сусідам" в темпах об'єднання і які чинники гальмують цей процес? Де громадам шукати фахівців? Відповіді на ці та інші питання кореспондент Вінниця.info шукала разом із директором Центру розвитку місцевого самоврядування Олегом Левченком.

**– Вінницька область є лідером в багатьох показниках, але не щодо об'єднання громад. В нас створено 35 ОТГ, це мало чи достатньо за період дії реформи?**

– Це 8 місце в Україні, так звана "золота середина", хоча по розмірах і кількості людей, охоплених в громаді, ми маємо досить низький показник. Потрібно розуміти, що Вінницька область мала найбільшу кількість в Україні окремих громад, сільських, селищних, міських. Їх було більше тисячі. В рамках цього, потрібно примусити домовитись більше тисячі гравців. Загалом можна сказати, що динаміка не погана, але поряд є області – Житомирська і Хмельницька, які є лідерами.

**– В чому причина повільного процесу об'єднання громад?**

– Під час відео конференції директор Житомирського Центру розвитку місцевого самоврядування, казав, мовляв у нас на півночі, де бідні села, там все добре, всі об'єднались, а біля Бердичева ніхто не хоче об'єднуватись, бо у вас там багаті землі. Це є однією з причин. Коли досить потужні громади, маючи ПДФО й інші надходження не бачать особливої необхідності радикально змінювати своє життя. Виходячи з цього формату, ми сьогодні є заручниками інерції і відсутності бажання приймати участь в реформах. Реформа це зміна життя, зміна порядку формування. В рамках цього, супротив досить великий, і не лише щодо об'єднання, а й зміни багатьох інших параметрів. Це освіта, медицина і так далі. Громади всі різні. На одній теорії є економічно активні громади, розвивається

бізнес, є фермерство, а є такі, де взагалі нічого не розвивається. Друга причина – лідери в самій громаді. Часто голова є мотиватором змін. Це видно на прикладі об'єднаних громад. Багато залежить від того, наскільки голова зацікавлений в кінцевому результаті. Вони захоплені справою як господарі.

**– Якщо до 2019-го не будуть в області всі громади об'єднані добровільно, їх об'єднують примусово?**

– Думаю що так. Виникне серйозне протиріччя між громадами, які об'єдналися, районами і громадами які не об'єдналися. Тим, хто не об'єднався, не вистачатиме ресурсів. Районам так само. Потреба об'єднаних громад в кадрах, буде перетягувати кадри з районів. Це змінить канву територій і фінансових відносин. Райони не зможуть виконувати ту функцію, яку зараз виконують. В силу цих обставин, райони будуть змушені спонукати до об'єднань. Зміна, яка має відбутись, відбудеться з двох причин – необхідності повного покриття території і необхідність вноرمувати інші реформи і запустити їх в формат якісного функціонування. З'явиться нова мережа освітніх, медичних, адміністративних послуг...

**– Раніше було багато критики зі сторони опозиційних партій, мовляв, децентралізація це не правильно, в людей заберуть землі та ряд інших аргументів. Але перші вибори в ОТГ показали, що всі партії, які представлені в парламенті висували своїх кандидатів на вибори. Чому вони кардинально змінили свій погляд?**

– За три роки громади показали свою життєздатність. Ніхто не вмер. Ніхто не роз'єднався. Приклад об'єднаних громад показує, що люди отримують стільки змін та інвестицій в громаду, скільки не отримували останніх 20 років. Сьогодні бюджет України, більше 50% це місцеві бюджети. Це те, чого не було ніколи. Для політичних сил можна сказати, що там, де відбулось об'єднання і є результати, люди швидше будуть голосувати за владу, чим там, де зміни не відбулись. Вдячний виборець живе саме в об'єднаних громадах. Виборець побачив, що державі можна довіряти.

**– Ви працюєте в напрямку навчання і консультацій. Більшість голів ОТГ**

**скаржаться на нестачу кваліфікованих кадрів. Де їм брати фахівців з місцевого самоврядування? Можливо ви проводите якісь навчальні програми?**

– Минулого року ми провели для 5 тисяч людей, представників громад, 5 тисяч навчальних людино-днів. Це означає, що 5 тисяч людей були в нашому центрі, які навчались окремим темам. Проблема кадрів є наслідком демографічної кризи та через виїзд спеціалістів робітничих професій за кордон. За останніми даними, тільки 17% виїхавши за кордон мають вищу освіту. Спеціалісти робітничих професій, на яких трималась основна ланка послуг, виїхали. В Хмельницькій області в громаду зайшов інвестор, який має близько 1,5 млрд. інвестицій, і він не може найняти в громаді електрика для обслуговування комунальних об'єктів. Треба змиритись з цим і шукати можливість підвищувати якість тих трудових ресурсів, які є. Вчити всіх.

Кадри є і в районних радах, адміністраціях. Їх можна забирати до себе, вчити, показувати перспективу. Можна запрошувати фахівців з великих міст. Скільки в нас є посередніх посад в органах місцевого самоврядування у великих містах. Зарплата і мобільність, яка є на сьогодні дає можливість це робити. Якщо в освітній сфері є вчителі, які вміють навчати, то в сфері медицини у нас катастрофа. Минулого року з України виїхали 66 тисяч лікарів. Це означає, що сьогодні ми маємо величезний провал в галузях, які є критично необхідними.

**– Зараз в ОТГ створюють ЦНАП-и. Скільки центрів адміністративних послуг відкриють до кінця року в об'єднаних громадах?**

– Очікується від 10 до 15 нових. Зараз оголошено конкурс, подаються заявки. В березні відкриють ЦНАП в Калинівці. Сьогодні центр надання адмінпослуг має зовсім іншу функцію, ніж так званий "прозорий офіс". Наприклад, Северинівська ОТГ надає більше 105 послуг. Клуб, який колись був просто холодним приміщенням, з появою ЦНАП-у став центром збору людей. Туди щодня приходить 150 – 200 людей, оформлюють землю, беруть довідки... Людина йде до влади, як до надавача послуг. ЦНАП повинен бути центром комунікації, де говорять про навчання, пошук інформації, надають кон-

*За три роки громади показали свою життєздатність. Ніхто не вмер. Ніхто не роз'єднався. Приклад об'єднаних громад показує, що люди отримують стільки змін та інвестицій в громаду, скільки не отримували останніх 20 років. Сьогодні бюджет України, більше 50% це місцеві бюджети.*



сультації. Зараз працюємо над тим, щоб інші послуги перевести в ЦНАП. Наприклад, щоб там видавали дозволи на мисливську зброю, створити робочі місця для працівників пенсійного фонду. Тобто, щоб людина отримала все на місці. Це зменшує час на отримання послуги, створює якість її надання.

**– Громади можуть отримати грантові кошти від Європейського донора на створення ЦНАП-у?**

– Є така можливість. Конкурс оголошено. Процес триває. Але це одна з можливостей. Ті ж Якушинці, не чекаючи гранту, відкрили такий центр. Інші ОТГ теж намагаються відкрити ЦНАП-и, бо перше, очікування людей: де я отримаю довідку?

**– На Вінниччині будуть реалізовувати проект "Яблуневий шлях", який фінансується Європейським союзом. Даний проект є ініціативою експертів ЦРМС. Чому саме на території Северинівської і Барської ОТГ реалізовуватимуть проект?**

– Северинівка сьогодні є прикладом типової громади, яка не має надзвичайних надходжень, але громада дає собі раду. Громадянам важко об'єднатись навколо окремого продукту. Коли ми говоримо про кооператив, найбільша проблема не в тому, що на це немає коштів, а в тому, що немає довіри між собою, щоб об'єднатись навколо того, щоб щось створити. От Барська і Северинівська

ОТГ підписали угоду про співробітництво, яка була значною перевагою при отриманні 700 тис. євро на створення яблучного кластеру. Наші території між Бугом і Дністром найбільш благодатні для вирощування плодів. Така ідея визріла, бо в селі Олександрівка син колишнього директора радгоспу, який займався вирощуванням яблук не дав зруйнувати два музеї. Один – музей становлення громади, другий – музей садівництва. Коли ми приїхали з експертами подивились, вони були вражені, вирішили це підтримати. Території Барського, Тиврівського, Жмеринського, Могилів-Подільського, Муркуриловецький районів є "яблучним шляхом", який забезпечує яблуками всю Україну. Яблуко, яке постачається за кордон, це одне, а глибока переробка і продаж послуг, це інше. В Северинівку заку-

плять обладнання для переробки яблук. Проект почнеться з кінця березня. 700 тис. євро на реалізацію проекту виділила Європейська комісія і громади: 560 тис. євро прямих інвестицій Європейської комісії, і 140 тисяч залучені кошти громад.

**– У Вінницькій області багато проектів підтриманих Європейським союзом?**

– Їх не багато. Перший – "Яблуневий шлях" в Барській та Северинівській ОТГ, другий – в Гніванській ОТГ по санації будівель, там ремонтуватимуть будівлі.

**– В тій же Северинівці планують збудувати центр безпеки громади. Розкажіть про що йдеться.**

– Поки що держава не до кінця розуміє, як це має функціонувати. При Мінрегіоні створена робоча група по запровадженню центру безпеки в громаді. Питання безпеки інтегроване. Це не лише поліція і МВС, це стосується і служби безпеки і поліції і міністерства охорони здоров'я... Северинівка виграла один невеликий проект. Вони завершують тендер купівлі обладнання по відеоспостереженню.

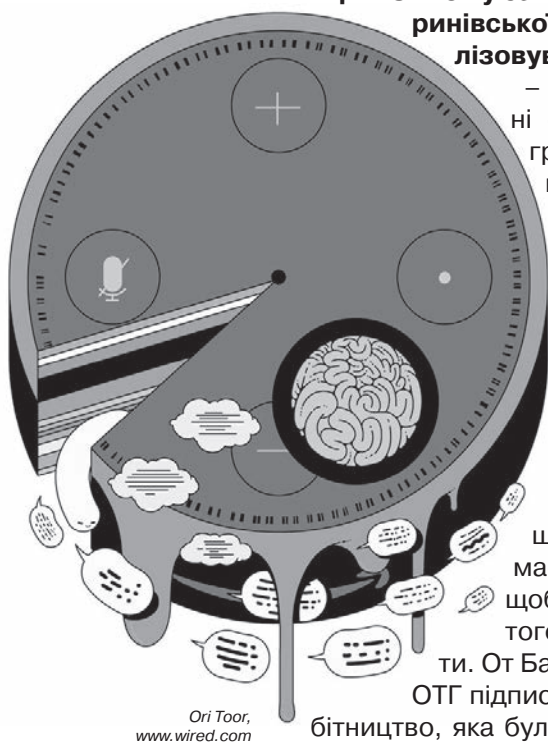
В двох селах Чернятин і Северинівка буде 26 камер з системою розпізнавання номерних знаків, моніторингом соціально-важливих об'єктів... Партнерська громада, яка на півночі Польщі в формі благодійної допомоги передає пожежний автомобіль з спецобладнанням. Найважливіше створити систему інтеграції всіх гравців, які могли б цим займатись. Там є добровільна пожежна частина, добровільне об'єднання по охороні громадського порядку. При прийнятті цього автомобіля, в ОТГ це все спробують об'єднати. Хочемо зробити систему управління безпекою.

**– В Україні є реалізовані подібні проекти?**

– Є частинками. В Сумській, Донецькій області пробують це зробити, інтегрувати всі ці речі. Проблема в тому, що на рівні держави немає комплексного підходу, все на стадії розробки. Як тільки воно почне працювати як система, думаю, що все складеться. В такому є потреба.

**– Рік тому ви радили громадам створювати підприємства чи купувати техніку аби заробляти власні кошти, а не лише вкладати доходи у вікна, двері, фарби. Чи є ОТГ, які зуміли створити власні виробництва?**

– Важливо щоб громади мали можливість здійснити обслуговування території, яка в них є. В Хмельницькій області є Дуйнівська селищна громада, голову якої ми називаємо "хресним батьком" наших об'єднаних громад. Цей чоловік колись був головою районної ради. Коли він став



Ori Toor,  
www.wired.com

| №<br>п/п | Назва ОТГ     | Загальна характеристика            |                                                           | Показник 1                                                       |         | Показник 2                                                                                               |         | Показник 3                                             |         | Показник 4                                                                                                      |         | Загальний рейтинг |
|----------|---------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------|
|          |               | Площа<br>ОТГ<br>(км <sup>2</sup> ) | Чисельність<br>населення<br>на<br>01.01.2017<br>(тис.ос.) | Власні<br>доходи<br>на 1-го<br>мешканця<br>за 2017 рік<br>(грн.) | Рейтинг | Рівень<br>дотаційності<br>бюджетів<br>(питома вага<br>базової/<br>реверсної дотації<br>у доходах)<br>(%) | Рейтинг | Капітальні<br>видатки<br>на 1-го<br>мешканця<br>(грн.) | Рейтинг | Питома вага<br>видатків на<br>утримання апарату<br>управління у<br>власних ресурсах<br>(без трансфертів)<br>(%) | Рейтинг |                   |
| 1        | Оратівська    | 100,9                              | 3,9                                                       | 4 991,5                                                          | 25      | -6,6%                                                                                                    | 1       | 3303,9                                                 | 16      | 12,7%                                                                                                           | 24      | 8                 |
| 2        | Томашпільська | 129,2                              | 7,5                                                       | 5 886,9                                                          | 19      | -0,1%                                                                                                    | 4       | 2361,3                                                 | 37      | 10,8%                                                                                                           | 14      | 12                |
| 3        | Калинівська   | 88,5                               | 20,3                                                      | 4 317,1                                                          | 45      | 0,0%                                                                                                     | 4       | 2247,0                                                 | 48      | 7,3%                                                                                                            | 3       | 15                |
| 4        | Немирівська   | 271,4                              | 15,4                                                      | 4 379,7                                                          | 44      | -1,1%                                                                                                    | 4       | 2759,2                                                 | 26      | 15,3%                                                                                                           | 51      | 18                |
| 5        | Іллінецька    | 331,1                              | 18,1                                                      | 4 086,8                                                          | 58      | -0,1%                                                                                                    | 4       | 1430,1                                                 | 12      | 15,8%                                                                                                           | 60      | 42                |
| 6        | Жданівська    | 69,6                               | 3,9                                                       | 4 289,5                                                          | 46      | -1,3%                                                                                                    | 3       | 1335,9                                                 | 13      | 28,2%                                                                                                           | 23      | 89                |
| 7        | Тульчинська   | 183,8                              | 21,1                                                      | 3 992,0                                                          | 62      | -0,6%                                                                                                    | 4       | 509,0                                                  | 35      | 8,3%                                                                                                            | 4       | 93                |
| 8        | Ковалівська   | 165,9                              | 5,1                                                       | 3 430,0                                                          | 10      | 2,7%                                                                                                     | 7       | 1038,9                                                 | 20      | 19,0%                                                                                                           | 10      | 110               |
| 9        | Барська       | 35,0                               | 16,8                                                      | 2 916,5                                                          | 15      | 0,0%                                                                                                     | 4       | 421,4                                                  | 35      | 9,0%                                                                                                            | 8       | 140               |
| 10       | Бабчинська    | 128,0                              | 3,1                                                       | 2 977,9                                                          | 14      | 10,2%                                                                                                    | 1       | 1326,6                                                 | 13      | 24,2%                                                                                                           | 17      | 154               |
| 11       | Валнярська    | 34,1                               | 8,2                                                       | 2 509,5                                                          | 20      | 4,8%                                                                                                     | 1       | 574,1                                                  | 34      | 12,9%                                                                                                           | 25      | 173               |
| 12       | Дашівська     | 235,5                              | 8,4                                                       | 2 179,0                                                          | 23      | 15,3%                                                                                                    | 2       | 1121,5                                                 | 17      | 18,8%                                                                                                           | 10      | 196               |
| 13       | Вороновицька  | 82,8                               | 7,9                                                       | 2 095,6                                                          | 24      | 15,7%                                                                                                    | 2       | 1020,2                                                 | 21      | 16,0%                                                                                                           | 67      | 204               |
| 14       | Студенянська  | 129,3                              | 3,4                                                       | 2 776,7                                                          | 17      | 11,3%                                                                                                    | 1       | 1321,5                                                 | 13      | 30,7%                                                                                                           | 26      | 207               |
| 15       | Сокиринська   | 48,9                               | 3,6                                                       | 2 598,6                                                          | 18      | 18,3%                                                                                                    | 2       | 902,1                                                  | 25      | 18,5%                                                                                                           | 93      | 221               |
| 16       | Джуринська    | 126,0                              | 5,5                                                       | 2 206,5                                                          | 23      | 13,8%                                                                                                    | 2       | 951,6                                                  | 23      | 21,6%                                                                                                           | 14      | 228               |
| 17       | Райгородська  | 98,5                               | 2,2                                                       | 2 845,2                                                          | 16      | 11,5%                                                                                                    | 1       | 807,9                                                  | 29      | 34,3%                                                                                                           | 29      | 260               |
| 18       | Ситковецька   | 57,7                               | 2,8                                                       | 1 769,1                                                          | 28      | 17,2%                                                                                                    | 2       | 272,9                                                  | 36      | 27,9%                                                                                                           | 23      | 307               |
| 19       | Шпиківська    | 94,2                               | 4,4                                                       | 1 800,4                                                          | 27      | 18,6%                                                                                                    | 2       | 568,4                                                  | 34      | 30,3%                                                                                                           | 25      | 313               |
| 20       | Мельниківська | 85,3                               | 1,5                                                       | 2 022,4                                                          | 25      | 20,0%                                                                                                    | 2       | 819,0                                                  | 28      | 46,5%                                                                                                           | 34      | 320               |
| 21       | Северинівська | 73,0                               | 3,6                                                       | 1 699,0                                                          | 29      | 19,1%                                                                                                    | 2       | 655,8                                                  | 32      | 38,0%                                                                                                           | 31      | 335               |

Групування ОТГ за чисельністю населення

■ - понад 15 тис. осіб ■ - від 10 до 15 тис. осіб ■ - від 5 до 10 тис. осіб ■ - менше 5 тис. осіб



головою селищної громади, перше, що вони зробили, замість того, щоб фарбувати і міняти вікна, вони купили техніку. Ця техніка дала можливість ремонтувати водогін, самим прибирати сміття, проводити певні будівельні роботи. Зараз в рамках обласного конкурсу розвитку територіальних громад, ми спонукали виділити певну суму на проекти міжмуніципального співробітництва. Ми побачили, що декілька громад, які ще не об'єдналися, подали на конкурс проекти пов'язані з вивозом сміття. Важливо, щоб громади створювали для себе послуги, які робили б життя кращим.

Дашів, Іллінці, Томашпіль зробили свої підприємства такими, яких ніколи не було. Вони можуть ремонтувати дороги, навіть надавати послуги місцевим сільгоспвиробникам. Думаю, що в найближчий час з'явиться і переробка. Допустимо в Іллінцях є свій зеленбуд. Вони озеленюють своє місто і продають саджанці на зовні.

**– Порадьте, як громаді контролювати бюджетні кошти?**

– Немає нічого складного. Громада повинна зробити кошти публічними, бо це цікаво інвесторам, громадянам. Питання довіри починається з того, що люди повинні бачити куди пішли кошти. Є виконавчий комітет, який формується і з старост в тому числі, депутати, громадські активісти.



## Іван Дем'янчук: "Децентралізація – процес незворотний, і варто не гальмувати реформу, а прискорювати її"

В 2017 році на Закарпатті створили і запустили в роботу "Центр розвитку місцевого самоврядування" – організацію, яка має всебічно допомагати втілювати в життя реформу децентралізації через створення об'єднаних територіальних громад. На жаль, поки Закарпаття значно відстає від інших по кількості створених громад, однак ті, що вже є, вважаються одними з найуспішніших в Україні.

**П**ро підсумки минулого року в галузі децентралізації та плани на рік теперішній "Про Захід" поспілкувався з **Іваном Дем'янчуком** – директором Закарпатського відокремленого підрозділу Центру розвитку місцевого самоврядування,

**який створений в рамках Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою".**

– Іване Васильовичу, чи можна назвати 2017-й рік успішним для впровадження реформи на Закарпатті?

– Так, рік був успішний, навіть не зважаючи на те, що Закарпаття справді має найменшу кількість об'єднаних громад в Україні. Наразі їх у нас всього шість: у 2015-му створили Тячівську та Вільховецьку ОТГ, у 2016-му – лише одну Полянську, а у 2017-му відбулися вибори одразу у трьох

<http://prozahid.com>

новостворених громадах: у квітні – у Перечинській та Іршавській, а у жовтні – у Баранинській.

**– Яку роль у запровадженні реформи децентралізації відіграє Центр, яким ви керуєте?**

– Закарпатський осередок Центру розвитку місцевого самоврядування відкрили лише минулого року. Він є одним з 24-х підрозділів, які працюють по всій Україні, і являє собою скомпоновану програму "U-Lead з Європою", участь у якій беруть кілька країн ЄС, а з українського боку – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, яке відповідає за втілення реформи децентралізації. Наразі у нас є три основні напрямки роботи: допомога потенційним громадам (роз'яснення, організація та участь у громадських обговореннях, консультації юридичного та економічного характеру тощо), супровід уже створених громад (всебічна допомога у розробці стратегій розвитку громад, залученні інвестицій, участі у грантових проектах, проведення семінарів, тренінгів, стаді-турів тощо) та популяризація реформи на прикладі діючих кращих практик. Наприклад, як показати активним членам громади, яка сумнівається у доцільності створення ОТГ, що на них чекає? Потрібно просто привезти тих людей до Тячівської чи Полянської ОТГ, показати їхні успіхи, можливості і грандіозні плани – і люди самі починають горіти ідеєю створити щось подібне у себе.

**– Чи правда, що та ж Тячівська ОТГ входить у десятку найуспішніших громад по всій Україні? І в чому секрет цього успіху?**

– Так, це правда. Всі знають, що Закарпатська область загалом дотаційна на 75%. Але у Тячівській ОТГ показали, що при розумному господарюванні дотаційність можна зменшити фактично до нуля. Там уже зараз починають виходити на реверс, тобто на повернення дотації у державний бюджет. В ОТГ відкрили спортивну арену, ремонтують дороги навіть у тих селах, де нормальних доріг ніколи не було, у Тячеві запрацював сучасний ЦНАП, який значно спрощує життя підприємцям і всім

громадянам. Словом, секрет – у грамотному господарюванні, активній роботі з підприємцями, співпраці з містами-побратимами, участі у різноманітних державних і міжнародних проектах і простому бажанні працювати.

**– А закарпатці, що мешкають на території створених в області ОТГ, бачать і схвалюють ці зміни?**

– У тих ОТГ, які були створені лише минулого року, зміни ще не так відчутні, але в інших люди дуже задоволені результатами. Коли я приїжджаю у Тячівську чи Вільховецьку ОТГ, завжди намагаюся поспілкуватися десь біля магазину у селі з місцевими жителями. Чую від них найчастіше таке: "Добре, що дав їм Бог розуму об'єднатися!". Бо на території цих громад увесь час щось робиться, там життя нарешті кипить, і вперше за багато років люди бачать зміни. Зі старту роботи в ОТГ з'явилося чимало нових суб'єктів господарювання, які створюють робочі місця, дають мешканцям роботу і сплачують податки до місцевого бюджету. Для того, аби заохотити громади, держава зараз виділяє значні субвенції, які успішно використовуються для покращення інфраструктури. Оскільки громад у нас мало, то, відповідно, і субвенцій цих ми отримуємо куди менше, ніж інші області. От порівняйте:

**Lakes**

|  |                                   |
|--|-----------------------------------|
|  | Синевир<br>Львівська область      |
|  | Мертве<br>Скавські Бескиди        |
|  | Несамовите<br>Чернівецька область |
|  | Герешаска<br>Скавські Бескиди     |
|  | Марічейка<br>Чернівецька область  |

**Natural Objects**

|  |                                         |
|--|-----------------------------------------|
|  | Скелі Довбуша<br>Скавські Бескиди       |
|  | Тустань<br>Скавські Бескиди             |
|  | Печера Дружба<br>Полонина Краска        |
|  | Соколине око<br>Полонина Високий Карпат |
|  | Писана Криниця<br>Скавські Бескиди      |

**Inter**

|  |   |
|--|---|
|  | Д |
|  | К |
|  | Н |
|  | Б |
|  | Т |

## Закарпатська область

Оцінка фінансової спроможності 3 ОТГ Закарпатської області за 2017 рік

| № п/п | Назва ОТГ    | Загальна характеристика |                                               | Показник 1                                        |         | Показник 2                                                                          |         | Показник 3                                 |         | Показник 4                                                                                    |         | Загальний рейтинг |
|-------|--------------|-------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------|
|       |              | Площа ОТГ (км²)         | Чисельність населення на 01.01.2017 (тис.ос.) | Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн.) | Рейтинг | Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/ реверсної дотації у доходах) (%) | Рейтинг | Капітальні видатки на 1-го мешканця (грн.) | Рейтинг | Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%) | Рейтинг |                   |
| 1     | Тячівська    | 91,3                    | 19,5                                          | 4 282,0                                           | 47      | 0,0%                                                                                | 49      | 2259,4                                     | 46      | 9,8%                                                                                          | 9       | 16                |
| 2     | Полянська    | 162,0                   | 7,7                                           | 2 519,3                                           | 206     | 13,6%                                                                               | 200     | 962,9                                      | 235     | 29,3%                                                                                         | 252     | 244               |
| 3     | Вільховецька | 76,8                    | 12,5                                          | 838,1                                             | 353     | 40,7%                                                                               | 328     | 1028,2                                     | 209     | 40,9%                                                                                         | 329     | 341               |

Групування ОТГ за чисельністю населення

■ - понад 15 тис. осіб

■ - від 10 до 15 тис. осіб

■ - від 5 до 10 тис. осіб

■ - менше 5 тис. осіб



у нас минулого року освоїли майже 15 мільйонів гривень, а от у Хмельницькій області, де більше громад, у 2016 році отримали 215 мільйонів, торік – 175.

**– І все ж чому, якщо все так добре, інші населені пункти Закарпаття не спішають об'єднуватися у громади?**

– На те є дуже багато причин. Спершу люди не довіряли реформі, не розуміли, як усе це працюватиме. Інша причина – страх перед тим, що громада не зможе забезпечувати себе сама. От у гірських районах люди кажуть, що не може нічого вийти доброго з того, якщо бідний об'єднається з бідним. Мовляв, заробити на себе громада не зможе, відповідно, й розвиватися не буде.

Ми намагаємося довести таким скептикам, що вихід завжди є, треба лише грамотно розпланувати роботу, визначити перспективні напрямки і цілеспрямовано їх розвивати. У якомусь ОТГ такою "фішкою" може стати туризм, у іншому –

виноробство, у третьому – сироваріння, у четвертому – вирощування овочів. Треба лише так працювати з місцевими підприємствами, аби вони були зацікавлені сплачувати податок на місцях і розуміли, що цей податок йде на благо всієї громади. А розуміння цього призводить до ще однієї причини гальмування реформи, бо ми часто спостерігаємо звичайне небажання керівників рад працювати.

Розумієте, їм простіше роками від виборів до виборів нічого не робити, а громаді казати: та що я можу, нам район грошей не дає, а району область грошей не дає, а області держава грошей не дає. В ОТГ ж керівник мусить дбати, аби громада заробляла, і бюджет від податків мусить використовувати максимально ефективно. У громадах керівник вже не може перекласти відповідальність ні на кого іншого: не справляєшся, не знаєш, як то зробити – йди геть, і дай можливість господарювати тому, хто знає, як. Тобто, можливості у ОТГ більші, але і від-

повідальність пряма. Багато хто з нинішніх керівників цього бояться. Вони ладні гальмувати реформу, бо у них "в районі" кум-друг-сват, який допоможе вибрати якісь копійки, та й посади свої ніхто не хоче позбутися, бо після створення ОТГ проводять і нові вибори. Але вони не розуміють, що децентралізація – процес незворотний, і варто не гальмувати реформу, а прискорювати її.

**– Скільки всього на Закарпатті може бути громад?**

– На жаль, обласна рада досі не прийняла перспективний план об'єднання громад, тож про точну їхню кількість у майбутньому судити важко. У тому плані, який вже кілька років розглядають обласні депутати, зазначені 53 громади, але обговорення досі тривають, населені пункти досі не можуть визначитися, а там, де вже визначалися, триває підготовка необхідної документації. Процес повільний, але він триває. Наш підрозділ націлений на те, аби цього року максимально попрацювати саме над допомогою у створенні нових громад. Наразі виглядає так, що коли все буде добре, у 2018-му на Закарпатті мають бути створені ще 8-10 громад.

**– Можете назвати, які саме?**

– Ну наразі майже все готове в Усть-Чорній, Рахова, Нижнього Селища, Холмока. Активно працюють Горонда, Колочава, Чинадієво, Майдан, у вересні минулого року почав процес Виноградів. Багато населених пунктів ініціювали по-новому обговорення умов об'єднання. Після того, як стали помітними перші успіхи у вже створених громадах, ставлення до реформи у людей теж змінилося, стало більш лояльним.

**– Що ще наразі потрібно для того, аби прискорити процес децентралізації?**

– Поки що процес об'єднання є добровільним, тому наразі потрібна воля і здоровий глузд громад, бо якщо вони затягуватимуть цей процес, дочекаються того часу, поки їх не об'єднають адміністративно, і вони втратять час і можливість отримати державні субвенції, які зараз щороку виділяють для підтримки новостворених громад. Ми вже за ці три роки втратили купу грошей, які могли би піти на розвиток інфраструктури, і продовжуємо їх втрачати далі. Це по-перше. По-друге, чекаємо від влади прийняття кількох дуже важливих законів і змін до законів. Так, у кінці минулого року був поданий проект, який обумовить чіткі терміни призначення виборів в ОТГ та формування перспек-

тивних планів без обласних рад. Також чекаємо закону, який прирівнює територіальні громади міст обласного значення до спроможних об'єднаних територіальних громад та запроваджує механізм добровільного приєднання громад до цих міст. Це дасть новий виток реформі, адже вже зараз міста Закарпаття чекають цього закону, аби почати приєднання навколишніх сіл, зокрема, знаю, він буде корисним Хусту, Чопу, Берегову.

**– Скільки ж, на вашу думку, триватиме процес об'єднання громад в Україні?**

– Важко сказати, але, гадаю, на реалізацію першого етапу реформи піде років п'ять. У різних країнах Європи ці процеси тривали по-різному: хтось впорався швидко, комусь, як і нам, давали певний час для добровільного об'єднання. На-



разі загалом по Україні реформа просувається непогано. Мені здається, вже всім просто набридло майже 27 років по колу ходити, і люди хочуть спробувати жити по-іншому. Так, якщо спочатку було заплановано, що в Україні в результаті об'єднання з'являться близько 1300 ОТГ, то наразі їх є 665, тобто половина. За три роки це, вважаю, непоганий результат. Закарпаття хоч поки і відстає від інших областей, сподіваюся, скоро теж надолужить. Бо ми, закарпатці, роботи ніколи не боялися, ми здатні провести реформи і зробити з наших громад процвітаючі території.

*Еко-форум у Полянській ОТГ, в рамках якого відбулася презентація проекту екологічного поселення в селі Родникова Гута*



**Юрій Петрушенко,**

докт. економічних наук, радник  
Сумського "Центру розвитку місцевого  
самоврядування" з питань місцевих  
фінансів

# Тростянецька ОТГ на Сумщині забирає собі лікарню вторинного рівня

**Тепер лікарню фінансує ОТГ**

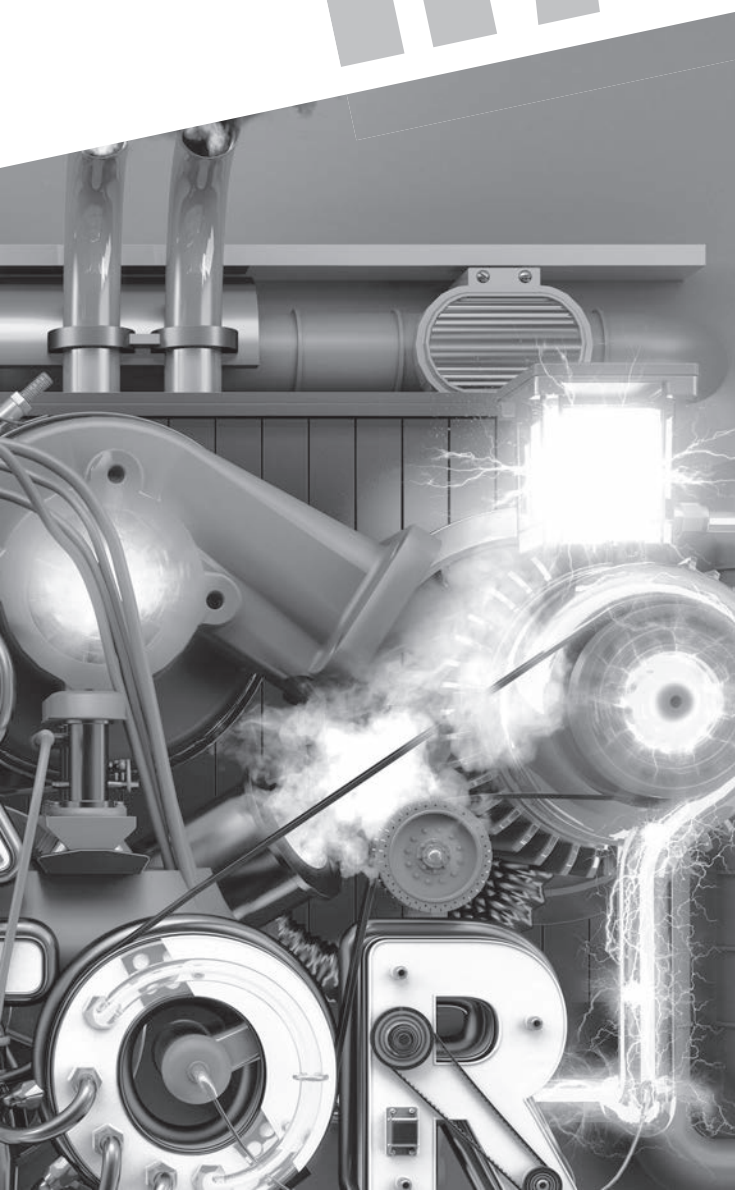
**З** початку 2018 року Тростянецька районна лікарня змінила свого власника шляхом передачі з балансу Тростянецької районної ради на баланс новоствореної в кінці 2017 року Тростянецької об'єднаної територіальної громади.

Неординарність ситуації полягає в тому, що це перший такий випадок в Сумській області, коли об'єднана територіальна громада (межі якої не співпадають з межами району) взяла на баланс районну лікарню разом з закладами первинної медичної допомоги, що входять до її складу: 7 амбулаторій загальної практики сімейної медицини, 1 лікарська амбулаторія з дільницями сімейних лікарів, 1 міська лікарська амбулаторія (педіатрична), 10 фельдшерсько-акушерських пунктів, 13 фельдшерських пунктів.

**Лікарня не є фінансово самодостатньою**

**С**татус і фінансова спроможність цієї лікарні в майбутньому є невизначеними. Недарма більшість міських об'єднаних громад, що утворилися на базі районних центрів, не поспішають брати на баланс навіть менш фінансово витратні об'єкти, що належать районним радам: будинки культури, спортивні та музичні школи та ін.

Уже в 2017 році розмір видатків на утримання Тростянецької районної лікарні перевищували розмір медичної субвенції, що надходила до районного бюджету та м. Тростянця. Дефіцит складав близько 10 млн грн і покривався за рахунок допомоги переважно з власних коштів районного бюджету та обласного бюджету (1870 тис. грн стабілізуючої дотації та 1300 тис. грн додаткової дотації, що були використані на оплату праці лікарів), міського бюджету Тростянця (зокрема 20 тис. грн на спів-фінансування придбання обладнання) та бюджетів сіл району (342,3 тис. грн. – переважно на поточні ре-



монти та придбання обладнання для амбулаторій, ФАПів та ФП, що розташовані на власних територіях). Варто зазначити, що передача коштів з міського бюджету і бюджетів сіл не була обов'язковою, питання вирішувалося шляхом переговорів і не завжди успішно (не всі села і ОТГ району перерахували необхідні кошти, які просила районна влада на дофінансування лікарні).

У таблиці представлені заплановані у бюджеті Тростянецької ОТГ видатки на утримання закладів охорони здоров'я: як на вторинну ланку – утримання центральної лікарні ОТГ (в минулому районної лікарні), так і на первинну ланку.

#### Видатки Тростянецької ОТГ на утримання закладів охорони здоров'я у 2018 році

| ГАЛУЗЬ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я                               | Потреба по загальному фонду, грн. | Затверджено бюджетом (загальний та спеціальний фонди), грн. | Незабезпеченість по загальному фонду, грн. |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| <b>Центральна лікарня ОТГ (вторинна ланка)</b>        | 41 144 900                        | 32 952 300                                                  | <b>10 692 600</b>                          |
| субвенція з державного бюджету, в тому числі:         |                                   | 21 642 300                                                  |                                            |
| отг Тростянець                                        |                                   | 13 663 800                                                  |                                            |
| отг Боромля                                           |                                   | 3 366 400                                                   |                                            |
| Тростянецький район                                   |                                   | 4 612 100                                                   |                                            |
| додаткова дотація з державного бюджету на енергоносії |                                   | 3 610 000                                                   |                                            |
| власні кошти бюджету ОТГ                              |                                   | 5 000 000                                                   |                                            |
| додаткова дотація з районного бюджету                 |                                   | 1 200 000                                                   |                                            |
| платні послуги                                        |                                   | 1 500 000                                                   |                                            |
| Поліклініки та амбулаторії                            | 4 912 300                         | 4 354 200                                                   | <b>558 100</b>                             |
| субвенція з державного бюджету                        |                                   | 3 505 100                                                   |                                            |
| додаткова дотація з державного бюджету на енергоносії |                                   | 155 500                                                     |                                            |
| власні кошти бюджету ОТГ                              |                                   | 693 600                                                     |                                            |
| ФАПи                                                  | 1 198 300                         | 762 800                                                     | <b>435 500</b>                             |
| субвенція                                             |                                   | 528 100                                                     |                                            |
| дотація                                               |                                   | 124 500                                                     |                                            |
| власні кошти                                          |                                   | 110 200                                                     |                                            |
| Безкоштовні рецепти                                   | 1 473 600                         | 110 000                                                     | 1 363 600                                  |
| <b>Всього первинна ланка на перше півріччя</b>        | 7 584 200                         | 5 227 000                                                   | 2 357 200                                  |
| <b>Всього по галузі охорони здоров'я</b>              | 56 313 300                        | 43 406 300                                                  | <b>15 407 000</b>                          |

Таблиця демонструє, що для утримання центральної лікарні навіть за умови, якщо всі ОТГ Тростянецького району і районна рада (на рахунки якої надходить субвенція на вторинну медичну допомогу сіл, що ще не об'єдналися) перерахують медичну субвенцію до Тростянецької ОТГ, дефіцит складе більше 10,5 млн грн, а в цілому по закладах охорони здоров'я – більше 15 млн грн.

#### Госпітальні округи – не вихід

На сьогодні перелік госпітальних округів в Сумській області не затверджений Урядом України, але і в запропонованому Сумською державною адміністрацією проєкті 6 госпітальних округів (міста Суми, Охтирка, Конотоп, Шостка, Ромни, Глухів) і в запропонованому проєкті МОЗ України 4 госпітальних округів області (міста Суми, Охтирка, Конотоп і Шостка) в місті Тростянець не заплановано створювати госпітальний округ зі стаціонарною лікарнею.

Згідно методики МОЗ України адміністративним центром госпітального округу визначається населений пункт, як правило, місто з населенням понад 40 тис. осіб, в якому розміщена багатoproфільна лікарня інтенсивного лікування другого рівня. Багатoproфільна лі-

карня інтенсивного лікування I рівня має обслуговувати не менше 120 тис. осіб, II рівня – не менше 200 тис. осіб.

Місто Тростянець у якому проживає близько 21 тис. чоловік (у Тростянецькій ОТГ всього на 1 тис. жителів більше, а в усьому Тростянецькому районі, де існують декілька ОТГ – близько 35 тис. жителів) і Тростянецька районна лікарня на сьогодні не відповідають цим вимогам, тому за проєктами і МОЗ, і Сумської ОДА госпітальний округ, до якого відносять Тростянецьку ОТГ, заплановано створити у більшому за чисельністю жителів місті Охтирка (близько 40 тис. жителів), що знаходиться на відстані 22 км (півгодини їзди автобусом) від м. Тростянець. Відстань у даному випадку є важливою, оскільки центр госпітального округу визначається також своєчасністю доїзду до багатoproфільних лікарень інтенсивного лікування, цей час не повинен перевищувати 60 хвилин.

#### Тоді навіщо брати лікарню на власний баланс?

При існуючій на сьогодні системі організації охорони здоров'я в області Тростянецька районна лікарня вимагає додаткових коштів на своє утримання, не говорячи вже про розвиток. А в перспективі створення госпітальних округів, питання її фінансування (перш за все в частині державного фінансового забезпечення стаціонарного лікування (вторинна ланка), що складає левову частку медичних послуг лікарні) виглядає досить ризикованим, якщо не сказати проблематичним.

Виникає питання: якими ж аргументами керувалася Тростянецька ОТГ, коли брала на баланс районну лікарню?

**Перше**, що спадає на думку, – необхідність врятувати лікарню, оскільки після створення в районі великих Тростянецької та Боромлянської ОТГ, що разом займають левову частку площі Тростянецького району, в районній раді вже не було можливостей самостійно утримувати лікарню. Досвід існування районних лікарень в умовах шаленого дефіциту районних бюджетів зазвичай призводить до відтоку кваліфікованих медичних кадрів та занепадання їхньої матеріально-технічної бази. Тому, якщо брати лікарню на баланс, то краще робити це в момент, поки лікарня знаходиться в гарному стані. Крім того, у само-



му Тростянці немає окремої міської лікарні, тому питання надання стаціонарних медичних послуг все одно довелось би вирішувати передаючи цільову медичну субвенцію чи тростянецькій районній раді чи сусідній охтирській районній раді, де заплановано створити госпітальний округ.

**Друга** думка, яка не заперечує першу: взяття на баланс Тростянецькою об'єднаною територіальною громадою районної лікарні – це спроба, певною мірою всупереч планам створення госпітальних округів, не тільки зберегти близькість, а значить доступність, якісних медичних послуг для жителів місцевої спільноти, але і спробувати перетворити лікарню з пасиву, на актив громади.

На сьогодні тростянецька районна лікарня є досить якісним медичним закладом, якому довіряють жителі міста і району. У її складі знаходиться 9 стаціонарних відділень на 170 ліжок, працює 90 лікарів. За словами головного лікаря, лікуватися на стаціонарі чи до пологового відділення приїзджать навіть з сусідніх районів. Питання майбутнього існування лікарні – в тому, як це майбутнє, перш за все фінансування закладу, буде організоване.

Коментар голови Тростянецької ОТГ Юрія Бови, на наш погляд, ближчий до другої думки. За словами голови: *"Є бажання поборотися за місце для існування лікарні в майбутньому. Вона побудована за проектом як санаторій, в дендропарку "Нескучне" і за будовою нічим не поступається охтирській лікарні. Ми хочемо, щоб лікарня стала закладом, яким пишатиметься громада, який буде потрібен області і всій Україні"*.

### Громада спланувала майбутнє лікарні

**У** керівництва ОТГ є не тільки бажання, а уже в наявності розроблений план дій, який почав реалізовуватися: була швидко проведена оптимізація персоналу лікарні. За рахунок скорочення вакантних посад, надмірного сумісництва, окремої ремонтної бригади та інших посад, що випадали з безпосереднього ланцюжка "пацієнт – якісні медичні послуги" вдалося за перший місяць скоротити витрати на 500 тис. грн, за рік планується зекономити близько 7 млн грн. Реалізовується план підвищення енергоефективності закладу.

У відділенні терапії замінили всі вікна на суперсучасні: двокамерні з посиленням енергозбереженням та аргоном у обох камерах, причому за помірну ціну, оскільки закупили з заводу в Дніпропетровській області а не в посередників. Уже в 2018 році передбачено євроремонт палат у терапевтичному відділенні (вартістю близько 1 млн грн) і закупівля нової необхідної техніки. На це все витрачаються не тільки власні кошти, але й іде постійний пошук грантів на фінансування енергоефективних заходів.

Однак, як відмітив Юрій Бова, *"цю нову філософію створення якісно іншого медичного закладу повинні зрозуміти, перш за все, лікарі, бо якщо будуть і комфортні палати, і необхідна техніка, а пацієнту не будуть посміхатися, будуть тримати по півдня в чергах і брати хабарі – нічого не вийде"*.

На сесії міської ради у лютому 2018 року голова ОТГ анонсував перехід центральної лікарні на якісно новий інформаційно-технічний рівень. Планується, що вже з квітня на прийом до лікаря можна буде записатися не виходячи з дому. Усе відбуватиметься через Інтернет та спеціальну інформаційну мережу, яка з'єднає центральну районну лікарню з усіма закладами медицини району. На це планують витратити 108 тис. грн.

Також планується у 2018 році виділити 200 тис. грн на закупівлю 15 комп'ютерів та принтерів для того, щоб уже з 1 квітня центральна лікарня мала технічні можливості укладати договори на медичне обслуговування з населенням, як це передбачено першим етапом медичної реформи.

Лікарня хоче отримати кошти на надання первинної допомоги, що надаватимуться медичним закладам, з лікарями яких громадяни укладуть відповідні контракти. Крім того планується розширення платних послуг (профогляди та ін.) та залучення позабюджетних коштів (участь у конкурсах грантів тощо).

Не зважаючи на скорочення ставок лікарня є недоукомплектованою певними медичними спеціалістами, тому Тростянецька ОТГ бере участь у спів-фінансуванні навчання трьох студентів, які невдовзі закінчать навчання у ВНЗ і повернуться працювати до тростянецької лікарні.

Крім того, ще двоє студентів навчаються за кошти Семереньківської сільської ради, ще двоє – за кошти Боромлянської ОТГ. Всі вони згідно договору, після закінчення ма-

ють відпрацювати у лікувальних закладах району (при досягненні порозуміння між громадами це може бути і лікарня Тростянецької ОТГ). Також для залучення необхідних дефіцитних спеціалістів та кваліфікованих сімейних лікарів, що необхідні для розвитку лікарні, в Тростянці за кошти місцевих бюджетів будується 10 нових квартир (1270 тис. грн. на це у 2016-17 роках виділила районна рада, 700 тис. грн. – Тростянецька міська рада).

Планується, що для отримання у власність квартир спеціалісти мають пропрацювати у лікарні не менше 10 років.

#### **Фінансування шукатимуть через співробітництво**

Керівництво ОТГ будує довгострокові плани стосовно розвитку лікарні, але перед цим необхідно вирішити питання поточного недофінансування закладу. Дефіцит коштів на утримання центральної лікарні на 2018 рік складає більше 10,5 млн грн, близько 9 млн грн. з яких – зарплата медичним працівникам.

Для вирішення цієї проблеми керівництвом ОТГ були проведені переговори з районною радою, Боромлянською ОТГ та 11 сільськими радами району щодо фінансування необхідних видатків за рахунок власних коштів цих територіальних одиниць (в залежності від чисельності населення). Це непросте питання, оскільки мова йде про власні кошти громад, які мають альтернативне використання.

З більшістю громад на сьогодні Тростянецька ОТГ вже досягла взаєморозуміння, і, як наслідок, укладаються відповідні договори про між-муніципальне співробітництво для надання медичних послуг. Для привабливості такої співпраці в статут Тростянецької лікарні було внесено зміни, відповідно до яких громади, які мають договори про співробітництво, мають право і на спів-управління медичним закладом.

В той же час деякі громади ведуть себе обережно, укладаючи такі договори спочатку на півроку, що у свою чергу спонукає лікарню надавати якомога якісніші медичні послуги (в медичних закладах як первинної, так і вторинної ланки), щоб договори були продовжені в майбутньому.

#### **Результат вже скоро...**

Минуло тільки декілька місяців відколи Тростянецька ОТГ взяла на баланс районну лікарню, проте ситуація, коли лікарня після зміни власника не тільки не скорочувала свої відділення, але і планує розвиток, привернула увагу інших ОТГ області. Зокрема взяття на баланс районної лікарні з'явилося в планах Краснопільської ОТГ: за словами голови ОТГ Юрія Яремчука *"плани взяти на баланс районної лікарні викликані бажанням впливати на якість надання медичних послуг мешканцям громади"*.

У цілому ж говорити про успішність чи неуспішність "експерименту", коли районна лікарня переходить на баланс окремої, хоч навіть і центральної, ОТГ району, можна буде тільки за підсумками хоча б першого року її функціонування. Проте уже сьогодні можна зробити висновок, що громади все більше хочуть впливати на якість місцевих муніципальних послуг і готові брати на себе фінансову відповідальність за надання цих послуг.

Тому певною мірою можна сказати, що централізоване створення медичних закладів вторинної ланки в рамках реформи формування госпітальних округів може вступити в протиріччя з принципом субсидіарності.

Критерії, що покладені в основу створення госпітальних округів є, з одного боку, об'єктивними (фінансові ресурси держави, кількість жителів, відстань/час доїзду до лікарні), проте, з іншого боку, не враховують важливого фактору, що суттєво впливає на розвиток громад – фактору наявності сильних місцевих лідерів і команд, що готові йти на ризик та реалізовувати інновації для кращого майбутнього своїх територіальних спільнот.

У випадку з Тростянцем можна сказати, що, хто не ризикує, – той не матиме можливості отримати якісні медичні послуги стаціонарного лікування в рідній громаді. Однак ризик означає і відповідальність за усі можливі результати прийнятого рішення.



Субвенція на формування інфраструктури ОТГ є найбільш зрозумілим і спрощеним інструментом державної підтримки об'єднаних громад. Загальний обсяг фінансових надходжень розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно до площі та чисельності сільського населення. Загалом надання субвенції має просту процедуру, зрозумілі напрями використання, високий рівень освоєння коштів та орієнтована на розвиток сільських територій та великих за територією громад.

Логіка подібного підходу спрямована на вирівнювання розвитку об'єднаних громад, оскільки стан доріг, об'єктів комунальної власності і т.п. може суттєво різнитись у сільській місцевості на відміну від міст та фінансово спроможних селищ. Варто зазначити, що формула не в повній мірі враховує проблеми віддалених сільських населених пунктів, які не відповідають критеріям доступності до адміністративних центрів. Такі громади потребують додаткового фінансування для покращення дорожньо-транспортної інфраструктури, створення опорних пунктів з метою вчасного надання послуг швидкої медичної чи пожежної допомоги.

В 2018 р. очікуються деякі зміни щодо порядку, умов надання та напрямів спрямування коштів субвенції. Зокрема, **напрямки спрямування коштів** виглядатимуть наступним чином:

1. на проекти комунальної власності:

- розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації
- підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема створення, модернізацію центрів надання адміністративних послуг та придбання обладнання і програмного забезпечення
- створення сучасних систем організації управління громадою – комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення
- реконструкцію, капітальний ремонт, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних уста-



**Григорій Стариков,**  
радник Сумського "Центру розвитку  
місцевого самоврядування" з питань  
регіонального розвитку,  
кандидат історичних наук

## Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

нов з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій

- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо
- здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту
- погашення в установленому законодавством порядку зареєстрованої органами Казначейства кредиторської заборгованості, що виникла за програмою "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад"
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах

Об'єднаним територіальним громадам тепер також потрібно зважити, що перелік проектів (з проектними заявками та висновками облдержадміністрацій) подається на весь обсяг коштів, передбачений ОТГ, подається виконавчими комітетами міських, селищних та сільських рад на погодження протягом двох місяців з дня набрання чинності постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджується розподіл субвенції на відповідний рік.

2. капітальний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як спів-фінансування на договірних засадах)

3. спів-фінансування інших програм і проектів, що реалізуються за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Об'єднаним територіальним громадам тепер також потрібно зважити, що **перелік проектів** (з проектними заявками та висновками облдержадміністрацій) **подається на весь обсяг коштів**, передбачений ОТГ, подається виконавчими комітетами міських, селищних та сільських рад на погодження **протягом двох місяців** з дня набрання чинності постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджується розподіл субвенції на відповідний рік.

Ще одним пунктом, який потребує уваги, є обов'язкове врахування під час розроблення проектної документації, а також під час закупівлі транспортних засобів загального користування, шкільних автобусів тощо **потреб осіб з інвалідністю та інших мало-мобільних груп населення**.

Досвід попередніх років надання субвенції на інфраструктурний розвиток ОТГ та загальні тенденції дозволяють говорити про низку проблем, які знижують рівень ефективності освоєння коштів і можуть приводити до невикористання і повернення до держбюджету коштів субвенції взагалі:

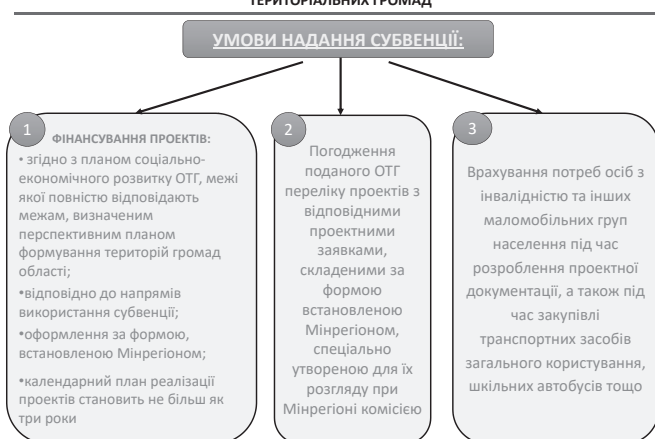
- зменшення середнього розміру субвенції у розрахунку на одну ОТГ, 1 кв. км площі та одного сільського жителя ОТГ (в 2016 р. на 159 ОТГ розмір склав 1 млрд. грн., в 2017 р. на 366 ОТГ – 1.5 млрд. грн., в 2018 р. на 665 ОТГ – 1.9 млрд. грн.);
- неврахування населення селищ та малих міст;
- невідповідність формі проектної заявки, плану соціально-економічного розвитку ОТГ;
- закупівля спеціалізованої техніки без утворення ко-

- мунальних підприємств і пожежних депо;
- розпорощення коштів на велику кількість заходів замість їхнього спрямування на декілька проектів, які дадуть видимий ефект і конкретний результат;
- невикористання за призначенням придбаного майна і модернізованих (відремонтованих) об'єктів інфраструктури;
- відсутність розрахунків економічної ефективності від реалізації проекту, розрахунків бюджетної частини проектної заявки, переліку заходів тощо;
- тривале розроблення проектно-кошторисної та оформлення дозвільної документації;
- особливості проведення тендерних процедур: тривалість, скасування (через недостатню кількість чи відсутність учасників, порушення кваліфікаційних вимог учасників), повторне проведення в кінці року;

- часткове виконання (невиконання) зобов'язань (робіт) переможцем торгів;
- неекономні видатки на придбання товарів, робіт і послуг, оплата послуг за технічний нагляд робіт, які фактично не виконано, тривале невведення в експлуатацію приміщень і обладнання тощо

До цього переліку можна додати також перекидання проектів з ДФРР, які в силу тих чи інших причин не були підтримані, незнання про інші інструменти підтримки громад, коли, наприклад, створення футбольних полів зі штучним покриттям подається на ДФРР і субвенцію замість конкретної програми, яка спрямована саме на цей аспект. В цьому контексті завжди варто пам'ятати, що реформа спрямована на децентралізацію не тільки послуг, фінансів, але і відповідальності за ефективне використання громадами своїх ресурсів та розумний розвиток.

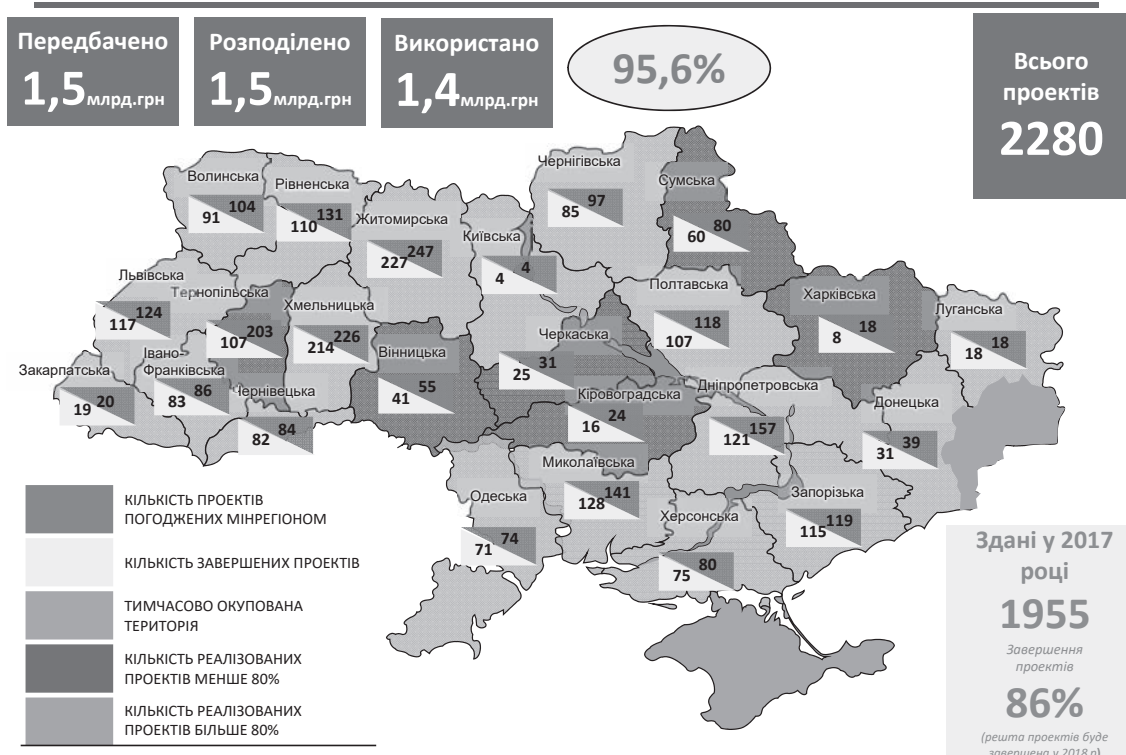
#### УМОВИ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



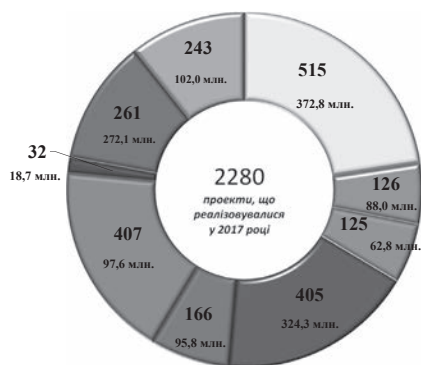
#### ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКІВ ПРОЕКТІВ, ЩО ФІНАНСУЮТЬСЯ ЗА РАХУНОК СУБВЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЕКТІВ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СУБВЕНЦІЇ У 2017 РОЦІ



## НАПРЯМИ СПРЯМУВАННЯ КОШТІВ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СУБВЕНЦІЇ У 2017 РОЦІ



У 2017 році у 366 ОТГ реалізовувалися 2280 проектів. Пріоритетними для громад напрямками реалізації коштів стали: сфера освіти, газо-, тепло-, енергопостачання (переважно проекти вуличного освітлення), дорожньо-транспортної інфраструктури, покращення матеріально-технічної бази КП через закупівлю спеціалізованих транспортних засобів, культури тощо

## ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СУБВЕНЦІЇ У 2017 РОЦІ

| Region            | Передбачено, тис. грн | Використано, тис. грн | Використання коштів, % |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| Івано-Франківська | 43 224,100            | 43 157,133            | 99,8                   |
| Чернігівська      | 84 806,000            | 84 322,503            | 99,4                   |
| Рівненська        | 64 265,900            | 63 813,930            | 99,3                   |
| Вінницька         | 45 705,600            | 45 274,070            | 99,1                   |
| Закарпатська      | 14 551,800            | 14 413,370            | 99,1                   |
| Черкаська         | 17 910,700            | 17 700,734            | 98,8                   |
| Хмельницька       | 167 031,200           | 164 840,363           | 98,4                   |
| Волинська         | 50 122,900            | 49 077,815            | 97,9                   |
| Житомирська       | 155 132,400           | 151 618,974           | 97,7                   |
| Чернівецька       | 115 491,200           | 112 551,122           | 97,5                   |
| Луганська         | 16 167,900            | 15 763,947            | 97,5                   |
| Запорізька        | 70 918,800            | 69 082,556            | 97,4                   |
| Кіровоградська    | 19 178,900            | 18 677,111            | 97,4                   |
| Харківська        | 17 654,000            | 17 063,871            | 96,7                   |
| Одеська           | 53 017,200            | 50 916,902            | 96,0                   |
| Чернівецька       | 61 935,900            | 59 444,323            | 96,0                   |
| Львівська         | 63 497,200            | 60 556,787            | 95,4                   |
| Сумська           | 54 607,400            | 51 296,106            | 93,9                   |
| Миколаївська      | 90 567,000            | 83 738,397            | 92,5                   |
| Донецька          | 41 845,900            | 37 592,877            | 89,8                   |
| Дніпропетровська  | 135 017,000           | 121 035,513           | 89,6                   |
| Херсонська        | 52 113,800            | 46 147,977            | 88,6                   |
| Полтавська        | 59 161,900            | 51 146,223            | 86,5                   |
| Київська          | 6 075,300             | 4 882,205             | 80,4                   |
| <b>Всього</b>     | <b>1 298 908,0</b>    | <b>1 174 113,909</b>  | <b>90,3</b>            |

■ - використання коштів нижче 90%

### Громади з низьким рівнем використання коштів

|                                                                |                                                                         |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Дніпропетровська область (32 ОТГ)<br>Використано 89,6 % коштів | Гречаноподільська ОТГ<br>1 проект (3169,8 тис. грн.)<br>0% використання |
| Львівська область (22 ОТГ)<br>Використано 95,4% коштів         | Аулівська ОТГ<br>1 проект (1360,4 тис. грн.)<br>0% використання         |
| Миколаївська область (19 ОТГ)<br>Використано 92,5% коштів      | Бабинська ОТГ<br>5 проектів (2255,4 тис. грн.)<br>22,3% використання    |
| Полтавська область (18 ОТГ)<br>Використано 86,5% коштів        | Веснянська ОТГ<br>3 проекти (1731,6 тис. грн.)<br>39,7% використання    |
|                                                                | Недогарківська ОТГ<br>1 проект (2089,8 тис. грн.)<br>36,2% використання |

| Найменування адміністративно-територіальної одиниці                                        | Назва об'єднаної територіальної громади | Код бюджету | Назва бюджету об'єднаної територіальної громади | Чисельність населення (станом на 1 січня 2017 р.) | Міське населення | Сільське населення | Площа, (км2) | Обсяг субвенції, (тис. грн.) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------|--------------------|--------------|------------------------------|
| Сумська область: (попередній розподіл коштів субвенції на розвиток інфраструктури для ОТГ) | Бездрицька                              | 18509000000 | отг с. Бездрик                                  | 3591                                              | 0                | 3591               | 82,69        | 1440,3                       |
|                                                                                            | Березівська                             | 18501000000 | отг с. Береза                                   | 5387                                              | 0                | 5387               | 465,10       | 4134,0                       |
|                                                                                            | Боромлянська                            | 18510000000 | отг с. Боромля                                  | 5408                                              | 0                | 5408               | 305,02       | 3213,4                       |
|                                                                                            | Бочечківська                            | 18518000000 | отг с. Бочечки                                  | 3919                                              | 0                | 3919               | 328,10       | 2948,1                       |
|                                                                                            | Буринська                               | 18519000000 | отг м. Буринь                                   | 14080                                             | 8787             | 5293               | 434,58       | 3932,3                       |
|                                                                                            | Верхньосироватська                      | 18527000000 | отг с. Верхня Сироватка                         | 6384                                              | 0                | 6384               | 174,65       | 2720,6                       |
|                                                                                            | Вільшанська                             | 18515000000 | отг с. Вільшана                                 | 5038                                              | 0                | 5038               | 258,51       | 2845,2                       |
|                                                                                            | Грунська                                | 18511000000 | отг с. Грунь                                    | 5746                                              | 0                | 5746               | 246,99       | 2968,2                       |
|                                                                                            | Дружбівська                             | 18502000000 | отг м. Дружба                                   | 5743                                              | 4832             | 911                | 126,13       | 973,8                        |
|                                                                                            | Дубов'язівська                          | 18520000000 | отг смт Дубов'язівка                            | 6477                                              | 2531             | 3946               | 263,80       | 2583,3                       |
|                                                                                            | Зноб-Новгородська                       | 18503000000 | отг смт Зноб-Новгородське                       | 4760                                              | 1900             | 2860               | 469,10       | 3480,3                       |
|                                                                                            | Кириківська                             | 18504000000 | отг смт Кириківка                               | 6842                                              | 2885             | 3957               | 265,80       | 2597,9                       |
|                                                                                            | Комишанська                             | 18522000000 | отг с. Комиші                                   | 3258                                              | 0                | 3258               | 132,04       | 1636,7                       |
|                                                                                            | Коровинська                             | 18521000000 | отг с. Коровинці                                | 4047                                              | 0                | 4047               | 189,57       | 2180,9                       |
|                                                                                            | Краснопільська                          | 18517000000 | отг смт Краснопілля                             | 16206                                             | 10266            | 5940               | 555,50       | 4805,2                       |
|                                                                                            | Кролевецька                             | 18516000000 | отг м. Кролевець                                | 24589                                             | 23227            | 1362               | 422,00       | 2806,5                       |
|                                                                                            | Миколаївська                            | 18505000000 | отг смт Миколаївка                              | 10289                                             | 4212             | 6077               | 457,35       | 4274,0                       |
|                                                                                            | Миколаївська                            | 18512000000 | отг с. Миколаївка                               | 4368                                              | 0                | 4368               | 233,61       | 2521,7                       |
|                                                                                            | Миропільська                            | 18513000000 | отг с. Миропілля                                | 4586                                              | 0                | 4586               | 298,60       | 2956,1                       |
|                                                                                            | Недригайлівська                         | 18506000000 | отг смт Недригайлів                             | 8769                                              | 5545             | 3224               | 295,66       | 2574,3                       |
|                                                                                            | Нижньосироватська                       | 18514000000 | отг с. Нижня Сироватка                          | 6062                                              | 0                | 6062               | 165,80       | 2583,1                       |
|                                                                                            | Новослобідська                          | 18524000000 | отг с. Нова Слобода                             | 3790                                              | 0                | 3790               | 357,00       | 3080,8                       |
|                                                                                            | Степанівська                            | 18525000000 | отг смт Степанівка                              | 7368                                              | 5549             | 1819               | 129,42       | 1236,1                       |
|                                                                                            | Тростянецька                            | 18526000000 | отг м. Тростянець                               | 21950                                             | 20638            | 1312               | 155,79       | 1252,8                       |
|                                                                                            | Хотінська                               | 18507000000 | отг смт Хотінь                                  | 5562                                              | 2441             | 3121               | 176,55       | 1857,5                       |
|                                                                                            | Чернечинська                            | 18523000000 | отг с. Чернеччина                               | 10441                                             | 0                | 10441              | 584,54       | 6178,9                       |
|                                                                                            | Чупахівська                             | 18528000000 | отг смт Чупахівка                               | 3999                                              | 2363             | 1636               | 141,03       | 1254,2                       |
|                                                                                            | Шалигинська                             | 18508000000 | отг смт Шалигине                                | 4195                                              | 2330             | 1865               | 257,52       | 1989,6                       |

# Чи є необхідність створювати відділ освіти як юридичну особу з огляду на отримання субвенції?

## РЕ [ФОРМА]: #7

З бюджетів яких рад фінансуватимуться бюджетні установи під час процедури їх передачі до ради ОТГ у разі об'єднання територіальних громад різних районів?

Детальні роз'яснення щодо цих питань підготували **Яніна Казюк**, координатор з фінансової децентралізації, та **Світлана Демиденко**, експерт Групи з фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми "U-LEAD з Європою").

**В кожній школі ОТГ є свій бухгалтер. Комунальне підприємство з обслуговування закладів освіти відсутнє. Чи є необхідність створювати відділ освіти як юридичну особу з огляду на отримання субвенції?**

затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 "Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам", розпорядники субвенції за місцевими бюджетами визначаються рішеннями про такі бюджети відповідно до законодавства.

Статтею 22 Бюджетного кодексу України передбачено, що головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними рішеннями про місцеві бюджети можуть бути виключно місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.

Головні розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 цього Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень (пункт 18 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України).

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом та здійснення витрат бюджету (пункт 47 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України).



Відповідно до пункту 2 Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам,

Як бачимо, норми бюджетного законодавства не вимагають створювати відділ освіти як юридичну особу з огляду на отримання субвенції.

В ситуації, що окреслюється в запитанні, головним розпорядником бюджетних коштів в частині використання освітньої субвенції може бути апарат ради (зазвичай, записується як "Сільська, селищна, міська рада (апарат)", яка є юридичною особою – бюджетною установою). До мережі зазначеного головного розпорядника бюджетних коштів можуть входити загально-освітні навчальні заклади (розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня), які є окремими юридичними особами і самостійно здійснюють бухгалтерський облік (пункт 4.1 Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938).

Таким чином, головний розпорядник бюджетних коштів буде розподіляти кошти освітньої субвенції між навчальними закладами, а вони – безпосередньо їх використовувати, здійснюючи відповідні касові видатки.

### **З бюджетів яких рад фінансуватимуться бюджетні установи під час процедури їх передачі до ради ОТГ у разі об'єднання територіальних громад різних районів.**

Відповідно до частини 10 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством.

Статтею 67 Бюджетного кодексу України передбачено, що бюджети об'єднаних територіальних громад, місцеві ради яких набули повноважень за результатами перших виборів, до 15 жовтня року, що передуює плановому, формуються відповідно до цього Кодексу на плановий бюджетний період з урахуванням таких особливостей:

1) доходи цих бюджетів визначаються відповідно до статей 64 та 69<sup>1</sup> цього Кодексу;

2) видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до статей 89 і 91 цього Кодексу;

3) відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 103<sup>2</sup>, 103<sup>4</sup> і 108 цього Кодексу;

4) місцеві запозичення здійснюються відповідно до статей 16 і 74 цього Кодексу.

Тобто об'єднані територіальні громади для здійснення делегованих державою повноважень отримують додатковий ресурс.

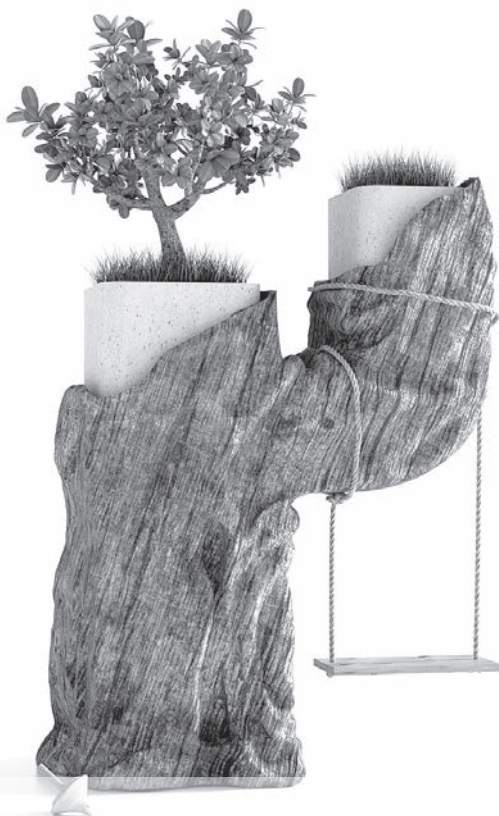
Відповідно до статті 89 Бюджетного кодексу України на об'єднані територіальні громади покладені функції щодо здійснення видатків у сфері освіти, медицини, культури, спорту тощо, для реалізації яких необхідна мережа бюджетних установ.

Пунктом 39 Розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України передбачено, що районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного цим Кодексом.

Крім того, у разі якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів частиною 13 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" передбачено наступні норми:

"4) районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність об'єднаних територіальних громад, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ та майна цих установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України. До завершення такого процесу передачі фінансування бюджетних установ, що здійснювалося за рахунок районних бюджетів, продовжує здійснюватися за рахунок відповідних районних бюджетів";

Оскільки фінансовий ресурс для здійснення відповідних повнова-



жень знаходиться в об'єднаній територіальній громаді, то фінансування бюджетних установ, які надають відповідні послуги населенню громади має здійснюватися з районного бюджету за рахунок коштів бюджету ОТГ шляхом надання трансферту бюджету місцевої ради, з якого утримуються заклади бюджетної сфери. В даному випадку назва району, до якого відноситься місцева рада, до бюджету якої спрямовується трансферт, значення не має.

Відповідно до пункту 23 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ). Тому трансферт з бюджету ОТГ включається до доходної частини районного бюджету і вважається його ресурсом.

У зв'язку з цим, законодавець у частині 13 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" зазначає, що до завершення такого процесу передачі фінансування бюджетних установ, що здійснювалося за рахунок районних бюджетів, продовжує здійснюватися за рахунок відповідних районних бюджетів, називаючи трансферт з ОТГ коштами районного бюджету.

Питання між-бюджетних відносин між місцевими бюджетами регламентується наступними нормами бюджетного законодавства:

1. стаття 93 Бюджетного кодексу України:

Місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді між-бюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету.

Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору.

2. стаття 101 Бюджетного кодексу України:

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види між-бюджетних трансфертів:

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

- дотації та інші субвенції.

Умови надання субвенцій, зазначених у цій частині статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

3) пункт 8 Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 "Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам":

Відповідні місцеві ради мають право передавати кошти субвенції у вигляді між-бюджетного трансферту іншим місцевим бюджетам.

3. пункт 5 Порядку та умов надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 № 11 "Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам":

Місцеві ради мають право передавати кошти субвенції у вигляді між-бюджетного трансферту іншим бюджетам для надання медичних послуг за місцем обслуговування населення.

Варто зазначити, що процес передачі майна регламентується відповідним Положенням, що затверджується місцевою радою (висновок згідно норм частин 5,6 ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Право власності на об'єкт виникає з дати підписання акту приймання-передачі комісією з питань передачі об'єктів (норми частини 5 ст. 7 Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" відображаються у відповідних Положеннях місцевих рад).

Згідно із статтею 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в частині власних (самоврядних) повноважень належить управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Тому після дати підписання акту приймання-передачі спрямовувати трансферт до бюджету іншої місцевої ради не потрібно, фінансувати бюджетні установи необхідно безпосередньо з бюджету об'єднаної територіальної громади.

# Бюджетні питання об'єднаних громад

## RE [ФОРМА]: #8

Чи можна на період окремого виконання бюджету сплачувати в.о. старост зарплату з бюджетів рад, що приєдналися до місцевої ради, яка є адміністративним центром об'єднаної територіальної громади? З бюджету якої ради виплачується зарплата протягом шести місяців секретарю та голові місцевої ради, що реорганізується при створенні ОТГ?

Детальні роз'яснення щодо цих питань підготували **Яніна Казюк**, координатор з фінансової децентралізації, та **Світлана Демиденко**, експерт Групи з фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми "U-LEAD з Європою").

**Чи можна на період окремого виконання бюджету сплачувати в.о. старост зарплату з бюджетів рад, що приєдналися до місцевої ради, яка є адміністративним центром ОТГ?**

Відповідно до статті 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Згідно із статтею 54 вищезазначеного закону, організація виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та здійснення контролю за їх виконанням належить до повноважень старости.

Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування та членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою (стаття 14<sup>1</sup> Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні")

У селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання (пункт 3 Розділу IV "Прикінцеві положення" Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад").



Таким чином особа, яка виконує обов'язки старости, є посадовою особою місцевого самоврядування ради об'єдна-

ної територіальної громади, а не сільських, селищних рад, що приєдналися. Тому в.о. старости включається до загальної чисельності апарату (на підставі якої формується штатний розпис установи) та персонального складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади.

Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет (стаття 21 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Оскільки в.о. старости входить до штатної чисельності ради об'єднаної територіальної громади, то заробітна плата йому виплачується із бюджету ОТГ.

В зв'язку з цим, в період окремого виконання бюджету заробітна плата в.о. старости не може виплачуватися із бюджетів рад, що приєднуються, оскільки він не в їхньому штаті. Проте із бюджетів цих рад можна спрямувати трансферт до бюджету ОТГ для забезпечення оплати праці в.о. старост, оскільки відповідний ресурс на зазначені видатки залишився в бюджетах рад, що приєднуються, а в.о. старости представляє інтереси сіл, селищ відповідних рад.

Питання між-бюджетних відносин між місцевими бюджетами регламентується статтями 93 та 101 Бюджетного кодексу України, а саме:

стаття 93 Бюджетного кодексу України:

Місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді між-бюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету.

Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору.

стаття 101 Бюджетного кодексу України:

Місцеві ради можуть передбачати у своїх бюджетах такі види між-бюджетних трансфертів:

субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

субвенції на виконання інвестиційних проєктів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; дотації та інші субвенції.

Умови надання субвенцій, зазначених у цій частині статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Зокрема, на вказані цілі можна передбачити з бюджетів рад, що приєднуються, дотацію для бюджету об'єднаної територіальної громади, оскільки умови надання субвенцій, крім прийнятих рішень кожною місцевою ра-

дою, передбачають і укладання договорів. Водночас законодавство дозволяє місцевим радам самостійно визначатися щодо виду між-бюджетного трансферту.

Звертаємо увагу об'єднаних територіальних громад, перші вибори яких пройдуть 29 квітня (відповідно до постанови ЦВК від 16.02.2018 № 24; інформація щодо переліку ОТГ ТУТ) та протягом 2018 року, що згідно з пунктом 6 Розділу IV "Прикінцеві положення" Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" у 2018 році, як виняток з положень частини дев'ятої статті 8 цього Закону сільські, селищні, міські ради, що увійшли до складу об'єднаною територіальною громади у 2018 році, мають право прийняти рішення щодо затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади на 2018 рік, який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися.

У разі прийняття рішення щодо затвердження такого бюджету об'єднаної територіальної громади на 2018 рік, приймаються рішення про втрату чинності рішеннями про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися.

Тобто, об'єднана територіальна громада може виконувати єдиний бюджет до завершення бюджетного періоду, про переваги якого, порядок дій для організації такого бюджетного процесу та можливості, які відкриваються перед новоствореною громадою, можна ознайомитися ТУТ.

При формуванні єдиного бюджету ОТГ уникне проблеми, що піднімається у запитанні, та потреби у здійсненні між-бюджетних трансфертів між бюджетами громад, що об'єднуються, за необхідності перерозподілу ресурсів.

### **З бюджету якої ради виплачується середня зарплата протягом шести місяців секретарю та голові сільради, що реорганізується при створенні ОТГ?**

Відповідно до статті 118 Кодексу законів про працю України працівникам, звільненим від роботи внаслідок обрання їх на виборні посади (...), надається після закінчення їх повноважень за виборною посадою попередня робота (посада), а при її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою працівника, на іншому підприємстві, в установі, організації.

Працівник, обраний на виборну посаду, звільняється з попередньої роботи, як правило, на підставі п.5 ст. 36 КЗпП України. У трудовій книжці робиться запис: "Звільнений за п.5 ст. 36 КЗпП України у зв'язку з переходом на виборну посаду".

Аналогічна за змістом гарантія передбачена й абзацом 1 частини 2 статті 33 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад",

а саме: депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації.

У разі неможливості надання відповідної роботи (посади) на період працевлаштування за колишнім депутатом місцевої ради зберігається, але не більше шести місяців, середня заробітна плата, яку він одержував на виборній посаді у раді, що виплачується з відповідного місцевого бюджету. У разі, якщо колишній депутат місцевої ради має право на пенсійне забезпечення або йому призначена пенсія за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника, за вислугу років відповідно до закону, за ним не зберігається середня заробітна плата, яку він одержував на виборній посаді в раді.

Згідно з пунктом 5 статті 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" на сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Секретар сільської, селищної, міської ради працює в раді на постійній основі. Секретар ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови (статті 50 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Тобто на сільського голову та секретаря сільської ради поширюються норми частини 2 статті 33 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад".

Відповідно до пункту 2 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Таким чином, повноваження сільського голови та секретаря закінчуються в день набуття сільською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою. У зв'язку з цим, закінчуються в цей день і їх трудові відносини з даною установою.

Підприємство (установа, організація), з якого працівник звільнився у зв'язку з його обранням на виборну посаду, має бути готовим до виконання обов'язку щодо надання раніше звільненому працівникові тієї самої або іншої рівноцінної роботи. Невиконання підприємством такого обов'язку не тягне за

собою відшкодування працівникові неодержаного заробітку, оскільки це не передбачено законодавством. Водночас норми частини 2 статті 33 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" передбачають збереження за депутатом місцевої ради на період працевлаштування середньої заробітної плати, яку він одержував на виборній посаді в раді і яку виплачують за рахунок місцевого бюджету.

#### **Розглянемо кілька варіантів такої ситуації.**

**Варіант 1.** Бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду (пункт 9 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"). Бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством (пункт 10 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад").

Якщо повноваження рад, що приєдналися, закінчилися в період окремого виконання їхніх бюджетів, то свої зобов'язання щодо виплати середньої заробітної плати сільським головам та секретарям ради за умови неможливості надання попередньої або рівноцінної роботи вони мають забезпечувати за рахунок відповідних сільських бюджетів.

**Варіант 2.** Згідно з пунктом 3 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Тому якщо повноваження рад, що приєдналися, закінчилися після закінчення бюджетного періоду, то зобов'язання рад, що увійшли до складу об'єднаної громади, щодо виплати середньої зарплати протягом шести місяців (згідно частини 2 статті 33 ЗУ "Про статус депутатів місцевих рад") секретарю та голові сільради, має забезпечувати рада, що обрана об'єднаною територіальною громадою, за рахунок відповідного місцевого бюджету – бюджету ОТГ (оскільки бюджети приєднаних рад після закінчення бюджетного періоду не формуються).

**Варіант 3.** Варто зазначити і такий варіант, коли сільська рада із сільського бюджету здійснила виплати лише, наприклад, протягом двох місяців та її повноваження припинилися, тоді її зобов'язання щодо продовження виплат ще протягом чотирьох місяців має забезпечити рада, що обрана об'єднаною територіальною громадою, з відповідного місцевого бюджету – бюджету ОТГ.

# Найбільш енергоефективною адміністративною будівлею в Україні став ЦНАП Миколаївської ОТГ на Сумщині



27 березня 2018 року в Миколаївській ОТГ на Сумщині відкрився новий ЦНАП, створений "з нуля" за підтримки Програми "U-LEAD з Європою". Приміщення центру, побудоване з використанням енергоефективних технологій, вважається однією з найбільш енергоефективних адмінбудівель в Україні.

**З**авдяки появі сучасного ЦНАП більше 10 тисяч жителів Миколаївської ОТГ отримали зручний доступ до якісних послуг, а громада витрачає мінімум в чотири рази менше електроенергії на опалення та вентиляцію, ніж в звичайних адмінбудівлях. Відповідно до Європейської класифікації енергозбереження будинків Миколаївський ЦНАП можливо віднести до одного з найвищих класів. Адміністративна будівля з таким рівнем енергоефективності вперше з'явилася в ОТГ України.

В основі енергоефективної концепції Миколаївського ЦНАП – використання теплового насоса "повітря/вода", одні-

єї з найперспективніших\* та найбезпечніших на світовому ринку інженерних систем. Поєднання цієї технології та підлогового опалення забезпечує найвищу енергоефективність системи. Для вентиляції в ЦНАП використано технологію рекуперації, яка утилізує до 95% тепла повітря та підтримує оптимальний рівень вологості. Приміщення побудоване з SIP панелей з додатковим утепленням, що дозволило досягнути показника опору теплопередачі до 50% вище, ніж при будівництві за методом "цегла плюс утеплення".

**Вадим Литвин**, керівник навчального центру Асоціації енергоаудиторів Украї-

сферах надання місцевих послуг та "зелених технологій" з ентузіазмом громади по втіленню проекту в реальність, створює всі умови для появи в Україні найбільш енергоефективного ЦНАП, який надасть можливість жителям не лише отримувати якісні та доступні адмінпослуги, а й заощаджувати кошти ОТГ".

**Сергій Данилів**, генеральний директор "Сахара", компанії-партнера в реалізації енергоефективного комплексу будівлі: "Головною особливістю реалізованого проекту є максимальна енергоефективність та екологічність. Завдяки комплексному системному рішенням нам вдалося досягнути показника, коли використання енергії навколишнього середовища дає змогу отримати з 1кВт електроенергії близько 4кВт тепла".

Енергоефективний ЦНАП Миколаївської ОТГ надаватиме більше ста адміністративних послуг, найнеобхідніших для мешканців громади. В центрі створено 7 робочих місць, де працюють фахівці, які пройшли навчання за спеціально розробленою програмою. Відкриття ЦНАП відбулося 27 березня.

Нагадаємо, що в рамках початкової фази з покращення якості надання адмінпослуг Програми "U-LEAD з Європою" було відкрито 26 ЦНАП в ОТГ України. Найкращі практики, які зараз напрацьовуються та впроваджуються в пілотних громадах, будуть застосовані до всіх ЦНАП, що відкриються чи покращать роботу в рамках наступної фази. Це приблизно 600 Центрів до кінця 2020 року.

\* За прогнозами Європейської асоціації теплових насосів, до 2040 року приблизно 60% світових потреб в теплі буде забезпечено за рахунок теплових насосів.

ни: "Проектні рішення будівлі забезпечують показники енергоефективності вище, ніж закладені в діючих в Україні нормативних документах. Отже її можливо віднести до однієї з найбільш ефективних за умови виконання робіт відповідно до проекту".

Як зазначила **Сусанна Делланс**, керівник з напрямку покращення якості адмінпослуг для населення Програми "U-LEAD з Європою": "Поєднання шведського досвіду у



# Порядок утворення спільного міськ-районного/селищного ЦНАП

Однією з цілей Програми "U-LEAD з Європою" є раціональний підхід до створення нових ЦНАП та ефективне використання публічних ресурсів. Зважаючи на це, в ОТГ, адміністративні центри яких є одночасно центрами районів, впроваджується підхід створення одного (спільного / об'єднаного / міськрайонного / селищно-районного) ЦНАП (далі – "спільний ЦНАП"). Тобто це має бути ЦНАП, який буде обслуговувати і мешканців громади, і мешканців району.

З точки зору законодавства можливі два підходи до утворення спільних ЦНАП:

1) утворюється ЦНАП ОТГ; ЦНАП РДА продовжує свою роботу, але обидва ЦНАП (їх персонал) надають адміністративні послуги в одному приміщенні;

2) утворюється ЦНАП ОТГ; ЦНАП РДА ліквідується, а на основі узгодженого рішення всі адміністративні послуги для мешканців громади і всіх інших мешканців району, надаються через ЦНАП ОТГ.

Перший варіант допустимий, зокрема, коли розміри району суттєво більші за ОТГ у центрі району. Другий варіант є однозначно кращим, особливо на перспективу. До нього можна прийти і в два кроки – спочатку через роботу обох ЦНАП в одному приміщенні, а потім, на другому етапі, ліквідувавши ЦНАП РДА.

Необхідно наголосити, що у законодавстві не використовується термінологія "спільний ЦНАП", "міськрайонний ЦНАП", "селищно-районний ЦНАП", "об'єднаний ЦНАП" тощо. Тож у місцевих нормативно-правових актах варто брати до уваги, що:

1) У разі збереження роботи обох ЦНАП (ОТГ і РДА) в одному приміщенні – щодо кожного з них здійснюється окреме регулювання (відповідною місцевою радою, головою, виконавчим комітетом; щодо ЦНАП РДА – головою РДА). При цьому такі рішення повин-

ні прийматися після відповідного узгодження обома зацікавленими сторонами усіх рішень, які впливають на спільну роботу ЦНАП, що доцільно відобразити в угоді (договорі / меморандумі) про створення спільного ЦНАП (адже має бути єдиним графік прийомних годин; скоординовані Переліки послуг тощо). Також додаткового узгодження між сторонами потребують питання утримання приміщення, оплати за комунальні послуги, енергоносії тощо та внеску у це кожної зі сторін;

2) У разі ліквідації ЦНАП РДА – акти стосуються регулювання роботи ЦНАП ОТГ.

У документах політики (концепція, програма), у договорах про співпрацю між ОТГ і РДА можна використовувати і згадану вище термінологію ("спільний ЦНАП", "міськрайонний ЦНАП" тощо).

## Юридичний механізм утворення спільного ЦНАП (з ліквідацією ЦНАП РДА):

- КРОК 1 – Укладання угоди (договору / меморандуму) про наміри створити спільний ЦНАП, і зокрема, про готовність ОТГ / органу місцевого самоврядування (ОМС) обслуговувати у своєму ЦНАП і мешканців громади, і всіх інших мешканців району;
- КРОК 2 – Утворення ЦНАП ОТГ, ухвалення усіх нормативних документів, необхідних для роботи ЦНАП (Положення, Регламент, Перелік послуг, графік роботи, структура, штатний розпис, інформаційні та технологічні картки; угоди / узгоджені рішення з суб'єктами надання послуг), налаштування роботи

ЦНАП. У Положенні про ЦНАП, яке затверджується місцевою радою, має бути чітко визначено, що ЦНАП обслуговує також усіх мешканців району (у цьому немає потреби тільки у разі, коли одна ОТГ повністю охопила весь район). У тексті рішення місцевої ради про затвердження Положення про ЦНАП також доцільно зазначити про надання адміністративних послуг і для усіх мешканців району відповідно до угоди (договору / меморандуму) з РДА;

- КРОК 3 – Після початку роботи ЦНАП ОТГ, голова РДА ліквідує ЦНАП РДА, з посиланням у своєму розпорядженні на частину 3 статті 12 Закону України "Про адміністративні послуги" та на Угоду (договір / меморандум) між місцевою радою та РДА, затверджене Положення про ЦНАП ОТГ, і зазначенням про те, що послуги ЦНАП РДА для мешканців району надає ЦНАП ОТГ. Це розпорядження має прийматися після реального початку роботи ЦНАП ОТГ та забезпечення надання повного переліку адміністративних послуг, обов'язкового для ЦНАП РДА (тут враховуються вимоги розпорядження КМУ від 16.05.2014 року №523, у редакції розпорядження КМУ від 11.10.2017 р. №782)

Довідково: Згідно з ч. 3 ст. 12 Закону України "Про адміністративні послуги" "у містах і селищах, які є адміністративними центрами ...

районів, ... центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг ... районних ... державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень".

#### **Важливо:**

1) Якщо ЦНАП ОТГ утворюється на базі інфраструктури РДА (приміщення ЦНАП РДА і т.п.) – потрібно **максимально використати таку інфраструктуру**. У цьому разі має бути укладений відповідний договір щодо використання приміщення (рішення про передачу частини приміщення в оренду приймається відповідною районною радою, якщо воно перебуває у комунальній власності району; або може бути передача цього приміщення у власність ОТГ);

2) **Персонал ЦНАП РДА має бути (і може бути) переведений** у ЦНАП ОТГ (за згодою працівників, з дотриманням норм законодавства). Це не є вимога законодавства, але необхідно враховувати, що у ЦНАП РДА, як правило, є кваліфікований та належно підготовлений персонал. Тож дуже важливо зберегти цих людей для роботи у ЦНАП.

Довідково: Відповідно до частини 6 статті 22 Закону України "Про державну службу" "під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу".

Тож у цьому випадку, у разі підтвердження передачі (переходу) функцій з

надання адміністративних послуг мешканцям району від РДА (його ЦНАП) до ОМС (ЦНАП ОТГ чи міста обласного підпорядкування), виникає право переведення працівників ЦНАП РДА у ЦНАП громади. Факт передачі функцій підтверджується Угодою (меморандумом / договором) між ОТГ і РДА, а також рішенням ради про утворення ЦНАП ОТГ та/або про затвердження його Положення про ЦНАП (у якому також має бути відображена позиція про надання через такий ЦНАП адміністративних послуг мешканцям усього району).

3) Якщо ОТГ з різних причин не бажає застосовувати інструмент переведення працівників ЦНАП РДА і використовує конкурсний механізм прийому на вакантні посади, то потрібно всіляко заохотити працівників ЦНАП РДА взяти участь у такому конкурсі. Для більшої довіри до конкурсної процедури до роботи конкурсної комісії можуть залучатися державні службовці (наприклад, представники РДА, науковці та експерти у відповідній сфері). Ще раз нагадуємо, що персонал ЦНАП РДА, як правило, це вже готові, досвідчені фахівці, які розуміють концепцію роботи ЦНАП та мають необхідні знання і досвід.

*Роз'яснення підготовлено експертами напряму з покращення якості надання адміністративних послуг населенню Програми "U-LEAD з Європою".*

Можливі два підходи до утворення спільних (міськрайонних/ селищно-районних) ЦНАП:

1. де-юре, зберігають функціонування обидва центри надання адміністративних послуг (і при виконавчому органі міської/ селищної ради, і при районній державній адміністрації (РДА)). При цьому керівництво ОТГ і РДА підписують Угоду (Меморандум) про створення такого спільного ЦНАП, коли персонал обох ЦНАП розміщується в одному приміщенні. Організація ресурсного забезпечення (приміщення, персонал, фінансування, робота фронт-офісу і бек-офісу тощо) узгоджується на договірних засадах між органом місцевого самоврядування та райдержадміністрацією;
2. де-юре, ЦНАП РДА ліквідовується, а на основі узгодженого рішення всі адміністративні послуги для мешканців громади – адміністративного центру району чи міста обласного значення та для всіх мешканців району надаються через ЦНАП органу місцевого самоврядування. Треба звернути увагу, що послуги, які повинен був надавати ЦНАП РДА, згідно вимог діючого законодавства, обов'язково повинні надаватися в такому ЦНАП ОТГ. При цьому, орган місцевого самоврядування здійснює матеріально-технічне і ресурсне забезпечення ЦНАП. Цей варіант є однозначно кращим, особливо на перспективу. Також важливо взяти до уваги, що якщо на території району є ще й інші громади, то такий ЦНАП повинен обслуговувати мешканців відповідних громад щодо адміністративних послуг, які належали до компетенції районного ЦНАП без жодних обмежень.

Важливою є і більша вмотивованість самих органів місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг кращої якості (через виборність місцевих голів та місцевих депутатів), а також наступництво в роботі органу місцевого самоврядування (оскільки в українських умовах обрання на 5-річний період місцевих голів значно стабільніше, ніж частіші зміни голів райдержадміністрацій).

Перевагами спільного (міськрайонного/селищно-районного) ЦНАП є можливість створити максимально інтегрований офіс, зважаючи на більші організаційні та фінансові можливості для створення належного ЦНАП у органу місцевого самоврядування (далі – ОМС), аніж в РДА. Це пов'язано з наявністю суттєво більших надходжень до місцевого бюджету за адміністративні послуги, а також інших ресурсів (приміщень для ЦНАП, можливостей залучення інших коштів місцевого бюджету та ресурсів міжнародної технічної допомоги тощо).

У ОМС є більша інституційно-адміністративна спроможність та свобода дій у формуванні штату ЦНАП та його структури, у мотивуванні персоналу ЦНАП (через кращі можливості умов оплати праці в органах місцевого самоврядування).

Важливою є і більша вмотивованість самих органів місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг кращої якості (через виборність місцевих голів та місцевих депутатів), а також наступництво в роботі органу місцевого самоврядування (оскільки в українських умовах обрання на 5-річний період місцевих голів значно стабільніше, ніж частіші зміни голів райдержадміністрацій).

Крім того, необхідно враховувати, що у перспективі проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою, повноваження з надання більшості адміністративних послуг належатимуть органам місцевого самоврядування. Частина РДА будуть перетворені в органи префекторального (контрольно-наглядового) типу без повноважень з надання адміністративних послуг, інші – реорганізовані або ліквідовані. Ефективний ЦНАП потребує організаційної єдності фронт-офісу та бек-офісу, яку буде можливо забезпечити в органі місцевого самоврядування. Отже, створення

спільних (міськрайонних/селищно-районних) ЦНАП є перспективним напрямом розвитку системи надання адміністративних послуг.

У середньостроковій перспективі, доки частина повноважень з надання популярних (базових) адміністративних послуг належить до компетенції територіальних органів і підрозділів ЦОВВ (зокрема, Державної міграційної служби, Держгеокадастру), самої райдержадміністрації (зокрема, управління соціального захисту населення), то також значно легше забезпечити облаштування робочих місць і роботу представників таких органів/підрозділів у одному ЦНАП, аніж у двох окремих ЦНАП.

Основні ризики і виклики створення спільного (міськрайонного/селищно-районного) ЦНАП, шляхи подолання

**Законодавчий.** Є певна колізія у Законі "Про адміністративні послуги". З одного боку, можна тлумачити норми так, що існування ЦНАП при РДА є обов'язковим (п. 3 ч. 2 ст. 12 Закону України "Про адміністративні послуги"). З іншого боку, згідно з ч. 3 ст. 12 цього Закону "у містах і селищах, які є адміністративними центрами ... районів, ... центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг ... районних ... державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень". Тобто, відсутність ЦНАП при РДА у разі роботи лише ЦНАП органу місцевого самоврядування в райцентрі законодавцем вважається допустимою. При цьому варто наголосити, що в Україні вже є досвід ліквідації ЦНАП РДА у зв'язку з створенням та відповідною роботою ЦНАП органу місцевого самоврядування, що взяв на себе повноваження надання адміністративних

послуг мешканцям не тільки ОТГ, а й всього району. Відповідальні центральні органи виконавчої влади вважають таку практику позитивною.

**Компетенційний.** У міськрайонному/селищно-районному ЦНАП буде певна диференціація повноважень, залежно від статусу адміністративного центру (місто обласного значення чи місто районного значення або селище), а також виклики взаємодії з бек-офісом. Наприклад, реєстрацію місця проживання такий ЦНАП здійснюватиме лише для мешканців ОТГ. Інші мешканці району, сільради яких не ввійшли в ОТГ, отримуватимуть цю послугу у своїх громадах. Аналогічна ситуація буде з іншими адміністративними послугами, повноваження щодо яких належать органам місцевого самоврядування територіальних громад в районі.

**Управлінський.** У разі обрання варіанту утворення спільного ЦНАП з ліквідацією ЦНАП райдержадміністрації можна очікувати більш ефективної роботи ЦНАП, адже буде визначений один адміністративний керівник. У разі обрання варіанту поєднання роботи двох ЦНАП (ОМС і РДА) в одному приміщенні, з одного боку, може бути легше прийняти таке рішення через мінімізацію спротиву від ліквідації ЦНАП РДА. З іншого боку, в ході роботи ЦНАП, за умови двох керівників та працівників різної підпорядкованості (і ОМС, і РДА), потрібен високий рівень особистої культури та толерантності для злагодженої роботи. Крім того, в одному місці працюватиме персонал, що може отримувати різні заробітні плати. Відтак доцільнішим, особливо на перспективу, є варіант з ліквідацією ЦНАП РДА, або ж поетапний перехід до цього варіанту.

Однак треба звернути увагу, що при утворенні спільного ЦНАП з ліквідацією ЦНАП райдержадміністрації, необхідно зберегти кадровий потенціал ЦНАП РДА. ОТГ має розраховувати штатну чисельність для свого ЦНАП, з урахуванням, що він бере на себе повноваження ЦНАП РДА, і або переводить працівників ЦНАП РДА (на підставі частини 6 статті 22 Закону України "Про державну службу"), або оголошує конкурс на заміщення вакантних посад. Проте при проведенні конкурсу, є ризик втрати досвідчених фахівців, які з певних причин не стануть переможцями такого конкурсу.

**Фінансовий.** Основний тягар фінансування ЦНАП має лягати на орган місцевого самоврядування. Це в принципі справедливо, адже в умовах чинного законодавства абсолютна більшість плати за адміністративні послуги надходить до місцевого бюджету громади. Втрати (недоотримання коштів) за деякі види послуг (наприклад, з реєстрації нерухомості) будуть виправданими для районного бюджету, враховуючи обсяг ресурсів, які можна заощадити від ліквідації ЦНАП РДА.

**Політично-суб'єктивний.** Потрібен високий рівень взаємоповаги та взаємодії між керівництвом ОТГ та РДА. Адже особисті конфлікти чи непорозуміння керівників місцевої громади та райдержадміністрації, а іноді – ще й районної ради, можуть суттєво перешкоджати створенню та роботі спільного ЦНАП.

# Кролевецька ОТГ: співпраця з бізнесом та районною владою



**Марина Гавриленкова,**  
радник з питань комунікацій  
Сумського "Центру розвитку  
місцевого самоврядування"

Кролевецька ОТГ – перша міська об'єднана територіальна громада створена на Сумщині, яка поринула у виборчий процес 30 квітня 2017 року. У склад громади, окрім міста Кролевець, увійшли Грузчанська та Реутинська сільські ради. Територія громади – більше 400 км, кількість населення налічує близько 26 тисяч осіб.



Голова ОТГ Олександр Бобровицький розповідає, що після об'єднання громада почала створювати **свою структуру**: окремий відділ освіти, культури, фінансовий відділ. Наразі штат професійних працівників у зазначеній структурі виконує свою роботу на такому високому рівні, що міський голова навіть замислився про доречність в штаті міської ради – **посад заступників**, які здійснюють контроль за проведеною роботою. Кролевецька міська ОТГ вже розпочала **процес ліквідації** цих посад. На думку **Олександра Бобровицького**, заступники міського голови – це даремно витрачені бюджетні кошти.

Громада має на своєму балансі 42 бюджетні установи: 25 закладів освіти [8 ЗОШ, 2 НВК, 10 ДНЗ, 5 закладів позашкільної освіти], 10 закладів культури [5 бібліотек, 4 клуби, 1 музей], 6 комунальних підприємств, 1 заклад соціального захисту населення. Жодного закладу медичної галузі у громаді не має.

## **Коли лікарні передадуть громаді?**

Згідно з перспективним планом Кролевецька ОТГ повинна об'єднати територію всього району, але більшість сільських рад поки що знаходяться "поза процесом" об'єднання. Така ситуація неоднозначно відображається і на відносинах

громади з районною владою. Відчувши незалежність, перш за все фінансову, від районної влади, керівники та депутати ОТГ все частіше дають зрозуміти чиновникам, що впораються й без них із вирішенням соціально-економічних питань на своїх територіях. Більш того, ще й допоможуть коштами РДА і райрадам.



Кролевецький районний будинок культури



Що і робить Кролевецька ОТГ – допомагає утримувати значну кількість закладів, які знаходяться на її території, але й досі не передані районною владою на баланс громади.

Мова йде **первинну медичну ланку** – амбулаторії зазначених сільських рад, що є у складі громади. Вони, за рішенням районної влади, залишаються на балансі комунального закладу районної ради – Кролевецькому ЦМСД.

Коментуючи дану ситуацію, голова Кролевецької райдержадміністрації **Олег Кучерявий** зазначив, що на думку районної ради та адміністрації, *громаді зазначені заклади медицини утримувати "не по*

*кишені", адже медична галузь потребує залучення великих коштів, тому це вдарить по бюджету міської ОТГ.* Таким чином, зазначає посадовець, районна ланка допомагає ОТГ.

Але ж після об'єднання Кролевецької ОТГ, як і інші громади України, вийшла на прямі відносини з держбюджетом. І для виконання повноважень у сферах освіти і медицини повинна отримувати відповідно освітню і медичну субвенції, тобто громаді все ж таки все "по кишені". В даному випадку громада, отримуючи медичну субвенцію, перераховує її району на обслуговування мешканців двох зазначених сільських рад.

Така ж ситуація із котельнею Кролевецької ЗОШ №2. Заклад перебуває на балансі громади, а котельня залишається в районі. Тож громада стає заложником цих обставин, адже не може впливати на якість послуг з опалення, бо конкурс та залучення нового надавача послуг проводить районна рада. Стосується це питання і районного будинку культури. Відділ культури Кролевецької РДА після створення ОТГ запропонував розділити "опіку" над об'єктами культури навпіл. Зазначу, що більшість закладів культури знаходяться на території міста, тому при їх передачі громаді, існування вищевказаного відділу в повному складі було б нецільним.

Райдержадміністрація продовжує наполягати, що поки більшість району не об'єдналась – передача зазначених закладів громаді прирівняна до позбавлення мешканців необ'єднаних територій можливості користуватись послугами, які вони надають.

Після завершення процесу децентралізації заклади все одно автоматично перейдуть на баланс громади. Але питання часу коштує дорого. Якщо громада отримала ресурс, отримала податки з території, то вона повинна утримувати ті заклади, які знаходяться на території географічно. Затягування процесу передачі забирає у громади можливість покращувати стан зазначених закладів, їх матеріально-технічну базу вже зараз, адже об'єкти які знаходяться не у власності громади – ремонтувати чи вкладати в них кошти громада права не має.

#### Робота з інвесторами

Кролевецька міська ОТГ – громада, яка перш за все робить ставку на розвиткові проекти та докладає максимум зусиль для залучення інвесторів на свою територію. Для того, щоб досягнути бажаного, використовує всі свої наявні ресурси: майно, землю, людський потенціал.

На думку **Олександра Бобровицького**, *громада має чітко визначати, що потребує першочергового розвитку і на що повинні бути спрямовані кошти, а головне – навчитися залучати такі кошти до бюджету.* ОТГ повинна робити ставки не тільки на кошти, передбачені державою [ДФРР, субвенцію на розвиток інфраструктури тощо], а



Олександр Бобровицький, голова Кролевецької ОТГ

й залучати гроші інвесторів, втілювати в життя розвіткові проекти.

Тому окремим пунктом для Кролевецької ОТГ є **співпраця з соціально відповідальним бізнесом**, спонсорами та інвесторами. Наразі на території громади їх працює декілька, вони не тільки створюють робочі місця сплачують податки, а й беруть активну участь у налагодженні благоустрою громади, залучаючи свою техніку та допомагаючи фінансово.

Інвестор іде за людьми, які можуть фахово виконувати роботу. Це досить комплексне питання. Воно стосується і ефективного керівництва громади, і якісної системи освіти на місцях. Для підсилення робочої бази громадам потрібно тісніше працювати з бізнесом, які повинні бути замовником кадрів на місцях.

Приклад такої співпраці є відносини одного з приватних підприємств та Кролевецького вищого професійного училища. Зазначений підприємець працює на території ОТГ з вересня 2017 року, і забезпечує робочими місцями близько 60 мешканців громади, у планах – створення ще 140. Більшість з працюючих – випускники училища. Ще один з прикладів – крупне агропідприємство на території міста Кролевець, яке займається виготовленням комбикорму. Воно забезпечує роботою більше 100 осіб.

На цьому громада теж не зупиняється. І для залучення на свою територію розвіткового бізнесу планує створити максимально комфортні умови для ведення бізнесу, а саме розробити стратегію розвитку спільно з експертами Сумського Центру розвитку місцевого самоврядування, і виготовити генеральний план територій [виготовлення практично завершено] – документ, який в першу чергу цікавить інвесторів та представників бізнесу.

#### **Робота в громаді**

У громаді досить розгалужена діяльність **комунальних підприємств**. Для наведення порядку на вулицях у громаді працює комунальне підприємство "РЕМДІЛЬНИЦЯ", на балансі якого у 2017 році з'явився новий автобус, він виконує роль громадського транспорту. Цьогоріч громада планує закупити ще один і відмовитись від послуг приватних перевізників.

За 2017 рік громада встигла зробити певний внесок в **покращення житлово-побутових умов населення**, а саме реконструювати та капітально відремонтувати водопровідні мережі на 6 вулицях міста, відновити вуличне освітлення 17 вулицях, зробити поточний ремонт доріг та тротуарів. Зокрема, був зроблений капітальний ремонт вулиці стратегічного значення – Виноградова, яка з'єднує два мікрорайони міста. Дорога була приведена в експлуатаційний стан за рахунок вкладення нових бетонних плит.

Спеціально для їхнього очищення та вивозу сміття планується закупити відповідну техніку. За рахунок спів-фінансування: місцевий – державний бюджети та кошти агровиробників – була відновлена робота басейну в приміщенні



Відновлений басейн в приміщенні філіалу Глухівського педагогічного університету





Вулиця Виноградова,  
місто Кролевець



філіалу Глухівського педагогічного університету. Додатково відкриті групи і для школярів.

Також у центрі міста був створений **wi-fi сквер** – зона безкоштовного покриття Wi-Fi, що особливо радує молодь. Містяни називають це місце – сквером втраченого часу, і залюбки у теплу пору року проводять своє дозвілля на його території. Окрім того, така зона стає у нагоді туристам та збільшує туристичну привабливість міста.

Завершити реконструкцію ще одного КП "Кролевецький міський центральний ринок", а саме **побудувати сучасні павільйони**, громада планує наприкінці 2018 року. Створення необхідних умов для роботи збільшить привабливість ринкового майданчика для різних рівнів підприємців. Як висновок – для мешканців збільшиться різноманіття товарів, для громади – надходження до бюджету.

Значна кількість закладів на балансі ОТГ потребує вагомих фінансових залучень. ОТГ вже прийняла рішення розпочати у 2018 році процес **оптимізації**. У планах з 5 закладів позашкільної освіти створити 2 комплексні, відкрити публічну оновлену бібліотеку, оптимізувати дві мало-комплектні ЗОШ в місті Кролевець, обрати опорний заклад та створити філії з пониженням у деяких ЗОШ освітніх ступенів.

#### Плани на 2018 рік

Громада заклала на 2018 рік багато проектів, які будуть розроблені за власний кошт, а саме ремонт доріг, облаштування тротуарів тощо. Якщо порівнювати з бюджетами міста та сіл до об'єднання і нинішню спільну казну, то сьогодні вона збільшилася десь 10 разів. Розвивати громада планує сільське господарство та туризм.

Буде вдосконалюватися і в інформаційній сфері, громада вже розпочала вивчати питання створення комунального FM-радіо. Кролевецька ОТГ планує у 2018 році придбати комплект обладнання для ЦНАПу, капітально відремонтувати усі каналізаційні та водопровідні мережі. У центральній частині міста буде створений відділ поліції та відділ спостереження. Для забезпечення безпеки мешканців – встановляться камери майже по всій території громади.

#### p.s.

Кролевецька ОТГ значну частину коштів міського бюджету витрачає на розвиток сфер життєдіяльності громади. Після об'єднання, громада змогла направити свої сили на те, чого давно потребувала, і не збирається зупиняється на досягнутому. Адже в керівництва ОТГ вже сформовано стратегічне бачення розвитку територій. Громада розуміє, що прийде час, коли державна підтримка у вигляді субвенцій завершиться, адже розрахована вона на підтримку громад в перехідний та складний для них період змін.

Тому Кролевецька ОТГ працює над створенням робочих місць, шукає можливості втілити в життя розвиткові проекти, заробити гроші, і витрачає субвенції на розвиток тільки на те, що справді необхідне її жителям.



# Миколаївська ОТГ: амбітні проекти, які втілюються вже сьогодні



**Марина Гавриленкова,**  
радник з питань комунікацій  
Сумського "Центру розвитку  
місцевого самоврядування"



Територія Миколаївської громади Білопільського району Сумської області включає 10 населених пунктів, 7 старостинських округів та об'єднує між собою 3 ОТГ, окрім покращення та оновлення об'єктів інфраструктури, багатотисячразові розв'язки, розв'язкові проекти та їх втілення на своїй території.



Миколаївська ЗОШ I-III ступенів – опорний  
навчальний заклад Миколаївської громади

Громада витрачає близько 27% бюджетних коштів на заробітну плату своїм працівникам. Після об'єднання в структурі громади працювало 160 працівників, зараз – 104, розповідає голова Миколаївської ОТГ **Іван Ігнат'єв**. Миколаївська ОТГ обрала метод жорсткого підбору спеціалістів, щоб уникнути небезпеки "бюджетопроїдання". Говорить, люди не

для того сплачують податки, щоб хтось просто сидів на робочому місці і перекладав папірці.

Завершилося будівництво в центрі селища Миколаївка сучасного **Центру надання адміністративних послуг** для мешканців громади. Близько 10000 жителів ОТГ отримали зручний доступ до якісних адміністративних і соціальних послуг. Концепція

Центру створена в результаті партнерської роботи шведських та українських експертів, в рамках діяльності Програми U-LEAD.

Сума проекту – 3,5 млн грн.

ЦНАП був офіційно відкритий 27 березня 2018 року. Тут надають 91 послугу. Центр містить 7 робочих місць, де працюють фахівці, які пройшли навчання за спе-



бласті охоплює майже 20  
понад 10 тисяч мешканців.  
о ресурсів вкладає в



ціально розробленою навчальною програмою U-LEAD.

Своїми справами, відносинами з місцевим бізнесом, ОТГ відкрито заявляє – гроші мають залишатися у громаді, тому у найближчих планах, поділився голова Миколаївської ОТГ Іван Ігнат'єв, відкрит-



тя на території Верховуського старостинського округу двох комунальних підприємств. Одне з них буде спеціалізуватись з виготовлення пілетів, друге – тротуарної плитки. Населений пункт знаходиться в комфортному для продажу географічному положенні: 3 км до траси Суми – Ромни – Київ. На продукцію вже є попит – Недригайлівська та Степанівська ОТГ уклали угоду з Миколаївською громадою про співпрацю в цьому напрямку. Плиточне підприємство відкриє **8 робочих місць, пілетне – 4.**

У реалізації подібних задумів головне, вважає **Іван Ігнат'єв**, перш за все зацікавити старост, яким і доведеться "тягнути" на своїх плечах більшість відповідальності.

**У сфері соціального захисту** щомісячно для підтримки учасників АТО, чорнобильців, соціально незахищених верств населення з місцевого бюджету виділяється близько 60 тисяч грн.

Ще одним масштабним задумом є створення **Центру реабілітації учасників АТО** на базі Марківської амбулаторії. Для втілення цієї ідеї в життя громада розробила проект і планує залучати інвесторів. Голова громад поділився, що ОТГ наразі встановила дипломатичні відносини з двома крупними інвесторами.

Проект передбачає реанімацію 3-х поверхової будівлі, а вже після – створення зазначеного Центру. Приблизна вартість проекту – 7 мільйонів євро. Працюючи над необхідною документацією, громада вивчає технічні умови зазначеного приміщення, і можливість добудови ще 2-х поверхів.

Два мільйони гривень Миколаївська ОТГ передбачила на створення на базі 3-х поверхової Миколаївської лікарні – **хоспісу 2-х рівнів**. Плануються як VIP-палати, так і безкоштовні та сезонні. Останні



Іван Ігнат'єв,  
голова  
Миколаївської ОТГ  
Білопільського  
району



Миколаївська лікарня



ФАП у селі Луциківка

із зазначених будуть утримуватись за рахунок місцевого бюджету, і, окрім постійних мешканців хоспісу, у зимовий період планується перебування у закладі людей похилого віку, котрим важко опалювати свої домівки.

Хоспіс знаходитиметься на 1 поверсі лікарні. З кожної кімнати буде окремий вихід. Палати будуть розраховані на 2-3 людини. Проектна документація вже готова. Розпочнуться роботи з відновлення опалення, потім водопостачання та водовідведення. За рахунок фінансової допомоги місцевої агрофірми будуть оснащені та відремонтовані платні VIP-палати, про що вже є домовленість.

Миколаївська лікарня

Спільно з депутатським корпусом громада за допомогою опитування визначила **три пріоритетні напрямки розвитку громади** на 2018 рік: дороги, охорона здоров'я, водопостачання та водовідведення. Адже питання, які визначені, є проблемними.

Для покращення **стану дорожнього покриття** Миколаївська ОТГ шукає фінансування з усіх можливих джерел. Голова говорить, потрібно близько 8 млн. гривень, щоб зробити дорогу до села Супрунівка, де взагалі відсутнє дорожнє полотно, сполучення Мошари – Верхосулка – Валійовка [15 км.], Мико-



Миколаївська ЗОШ I-III ступенів – опорний навчальний заклад Миколаївської громади

лаївка – Марківка – Луциківка [15 км] та під'їзд до села Товста. Всі перераховані об'єкти потребують капітального ремонту.

**Медична сфера громади** – одна з найбільших статей видатків. З нуля побудовано ФАП у Луциківці. Будівництво обійшлося близько у 180 тисяч гривень, ще на 100 тисяч планують закупити нове обладнання. У селі Бобрик покращили умови ФАПу за рахунок субвенції держави для сільського населення. На Миколаївську лікарню цього року виділили 400 тисяч гривень, а на 12-ть ФАПів у селах розділили один мільйон гривень. За ці кошти замінили всі вікна у ФП та ФАПах в селах громади.

У 2018 році передбачили кошти для забезпечення всіх ФАПів енергоощадними твердо-паливними котлами. Питання кадрів намагаються вирішити за допомогою безкоштовного житла та високої заробітної плати. Вже готують відповідну соціальну програму. Одного молодого лікаря громада вже знайшла.

Що стосується третього напрямку – вже підготовлений проект **на відновлення водовідведення та водопостачання** селища Миколаївка. За словами голови Івана Ігнат'єва, роками питання водовідведення залишалося великою проблемою для селища Миколаївка, і її необхідно вирішити якомога швидше. Ціна питання 48 млн. гривень, які розділені на три роки. За ці кошти громада планує переробити усю систему в селі Миколаївка та побудувати очисні споруди.

Саморська ЗОШ I-II ступенів – оптимізована громадою, адже сума на утримання одного школяра сягнула майже 100 тисяч в рік. Школярі зазначеного закладу підвозяться в опорну Миколаївську ЗОШ I-III ступенів, яка є учасником проекту "нова українська школа" і за рахунок ДФРР наразі комплексно утепляється та ремонтується.

Загалом, підвіз дітей здійснюють три автобуси. У всіх ДНЗ громади за харчування дітей 80% сплачує громада, а 20% батьки, це стосується і НВК.

У головних пріоритетах громади, звісно і її мешканці. Тому громада вкладає кошти і в забезпечення безпеки на своїй території забезпечуючи три пожежні частини матеріально-технічним оснащенням. На базі однієї планує зробити цілодобовий відділ поліції, поліціантам вже закуплений спецодяг та забезпечується обід та вечеря. Додатково будуть встановлені камери спостереження. Як зазначає Іван Ігнат'єв, з впровадженням такого механізму рівень злочинності значно зменшився.



Артем Градун, радник з питань децентралізації Сумського "Центру розвитку місцевого самоврядування"

## Конфлікт інтересів в об'єднаних територіальних громадах

Поняття "конфлікт інтересів" у діяльності органів місцевого самоврядування з кожним роком впровадження реформи децентралізації набуває все більшої актуальності. Така тенденція пояснюється в першу чергу тим, що на місцевий рівень передається значне коло повноважень щодо врегулювання суспільних відносин, а також ресурсів, необхідних для забезпечення виконання таких повноважень. Окрім того, внаслідок проведених у нових об'єднаних територіальних громадах виборів – представницькі мандати отримала значна кількість людей, які до цього часу не працювали ані в органах державної влади, ані в органах місцевого самоврядування, а тому не обізнані з нормами та положеннями антикорупційного законодавства України. Як наслідок, маємо наступні статистичні показники, оприлюднені Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК).

У 2017 році тільки НАЗК склало 159 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та винесло 29 приписів про порушення вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Переважну більшість протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, складено за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме: неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинення дій/прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Зокрема, такі рішення/дії приймали особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно себе та близьких осіб в більшості випадків щодо виплати премій і за-

охочень, а також розгляду питань про виділення земельних ділянок у власність, користування. При цьому у суб'єктній кількості правопорушників переважають депутати місцевих рад.

З огляду на такий стан справ у сфері запобігання та протидії корупції на місцевому рівні, вочевидь, є доцільним підвищення обізнаності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з положеннями чинного антикорупційного законодавства та Закону України "Про запобігання корупції" (далі – Закон) зокрема.

Говорячи про *конфлікт інтересів*, як головну передумову корупційного діяння, перш за все необхідно чітко усвідомлювати "які саме інтереси *конфліктують*".

Так, нормативними актами хоча чітко і не визначено поняття *Публічного інтересу* на місцевому рівні, але воно досить широко опосередковано через закріплення прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та депутатів місцевих рад. Одним із головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування – є служіння інтересам територіальної громади, їх реалізація та захист. **Те, що добре для територіальної громади або потреба, задоволення якої буде корисною територіальній громаді – це і є суть Публічного інтересу на місцевому рівні.** Ситуація з розумінням *Приватного інтересу* дещо простіша, оскільки Законом надано визначення цього поняття як будь-якого майнового чи немайнового інтересу особи, у тому числі зумовленого особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку

з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях. У цьому моменті необхідно звернути увагу на той факт, що Законом визначено не вичерпний перелік сфер життя, у яких можуть існувати приватні стосунки, що зумовлюють наявність приватного інтересу. Слід виходити з того, що приватний інтерес в окремих випадках може виникати й зі службових повноважень, тобто полягати у зацікавленості в ухваленні або неухваленні певних рішень, результатах службових розслідувань, дисциплінарних провадженнях, за наслідком яких особа може понести юридичну відповідальність тощо.

Законом не встановлюються заборони чи обмеження на наявність *приватного інтересу*, як такого. Мова йде про дотримання правил етичної поведінки та відповідну оцінку приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь конкретної особи при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень.

У цьому, на наш погляд, і полягає найбільша складність для суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, оскільки виявлення, ідентифікація та повідомлення про конфлікт інтересів, в ідеалі, повинні бути здійснені самим суб'єктом, щоб уникнути корупції та юридичної відповідальності відповідно.

На етапі виявлення та ідентифікації найбільше труднощів у суб'єктів викликає кваліфікація ситуації на предмет її відповідності потенційному чи реальному конфлікту інтересів або ж взагалі наявності конфлікту інтересів.

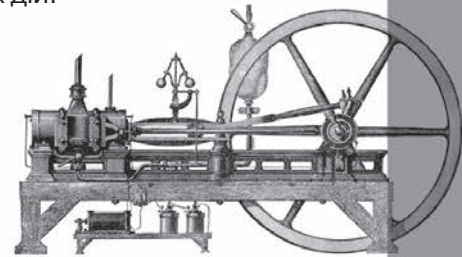
Аналіз термінів "**потенційний конфлікт інтересів**" та "**реальний конфлікт інтересів**", які містяться у ч. 1 ст. 1 Закону, дає можливість констатувати, що *потенційний конфлікт інтересів відрізняється від реального тим, що при потенційному конфлікті встановлюється лише наявність, існування приватного інтересу особи, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, тоді як при реальному конфлікті інтересів існуюча суперечність між наявним приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями безпосередньо впливає (вплинула) на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень*. Крім того, це також визначає ступінь впливу цієї суперечності на прийняття рішення чи вчинення дії, який повинен мати об'єктивний вираз, а також часовий взаємозв'язок між прийняттям рішення та наявністю певних ознак, що мають місце при цьому.

Відмінність між цими поняттями полягає в тому, що **для встановлення факту реального конфлікту інтересів недостатньо констатувати існування приватного інтересу, який потенційно може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а слід безпосередньо встановити, що, по-перше, приватний інтерес наявний, по-друге, він суперечить службовим чи представницьким повноваженням, а по-третє, така суперечність не "може" вплинути, а "реально" впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень чи вчинення дій.**

Для своєчасної ідентифікації реального, потенційного конфлікту інтересів та з метою забезпечення вчасного запобігання та ефективного врегулювання конфлікту інтересів кожному суб'єкту, на якого поширюється дія Закону, рекомендується періодично складати самостійний тест

на наявність (відсутність) конфлікту інтересів. Примірний форма вказаного тесту для здійснення самоконтролю міститься у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (затв. Рішенням НАЗК № 839 від 29.09.2017 року). В обов'язковому порядку такий тест рекомендується складати у випадках:

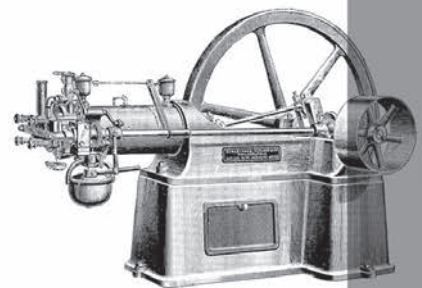
- отримання нового службового завдання; зміни кола повноважень;
- виникнення нових обставин, які можуть вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення певних дій.



Іноді на практиці трапляються випадки, коли суб'єкт не може самостійно визначити наявність або відсутність конфлікту інтересів. У таких випадках суб'єктам необхідно звертатись до НАЗК із запитом про надання відповідного роз'яснення.

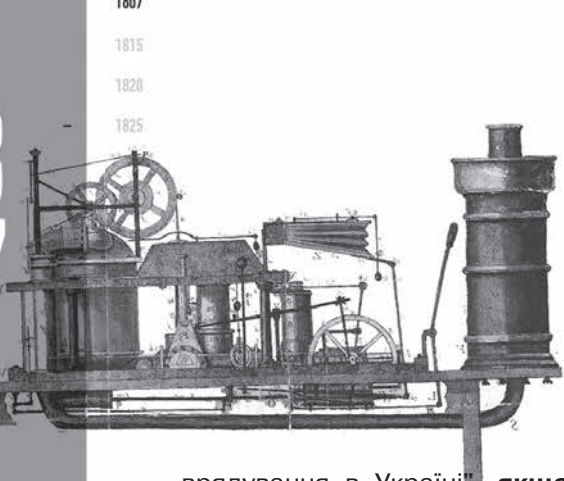
Наступним етапом – є повідомлення про конфлікт інтересів.

За загальним правилом, з моменту, коли особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, вони зобов'язані повідомити не пізніше наступного робо-



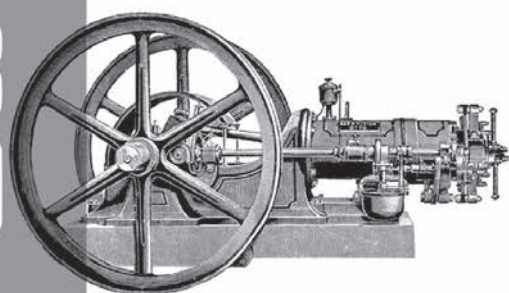
чого дня свого безпосереднього керівника, а якщо особа перебуває на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень, у якому виник конфлікт інтересів, відповідно.

Згідно спеціальних положень статті 59-1 Закону України "Про місцеве само-



врядування в Україні<sup>18</sup>, якщо розгляд, підготовка чи прийняття рішення місцевою радою з певного питання утворює конфлікт інтересів у депутата, то останній зобов'язаний самостійно публічно оголосити про це під час засідання відповідної місцевої ради, на якому розглядається відповідне питання. Контроль за дотриманням цих вимог, надання консультацій та роз'яснень повинні покладатись на постійну депутатську комісію, визначену відповідною радою.

У випадках коли ведеться протокол засідання колегіального органу чи здійснюється аудіо або відео-фіксація, повідомлення про конфлікт інтересів можливо зробити в усній формі. У всіх інших випадках пові-



домлення краще робити у письмовій формі.

На цьому етапі слід обов'язково пам'ятати, що **повідомлення про існування реального або потенційного конфлікту інтересів не є заходом врегулювання такого конфлікту, а тому після здійснення повідомлення про конфлікт інтересів необхідно: не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; пройти процедуру його врегулювання.** При цьому, суб'єкт наділений правом самостійно врегулювати

свій конфлікт інтересів шляхом однозначного та беззаперечного позбавлення приватного інтересу з подальшим наданням письмових доказів цього.

Згідно з частинами третьою та четвертою статті 28 Закону врегулювання конфлікту інтересів є безпосередньою сферою відповідальності керівника, рівень якого дозволяє вжити заходи, які б в повній мірі забезпечували запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (окрім випадків перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника). Саме безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, володіє ситуацією у підконтрольній чи підпорядкованій сфері, обізнаний з обсягом повноважень підлеглих осіб та способами реалізації таких повноважень, повноважний ухвалювати рішення щодо підлеглих, а отже має всі можливості для вжиття ефективних заходів з урахуванням всіх обставин, а також передбачити наслідки таких заходів.

Важливо пам'ятати, що цей процес є вкрай відповідальним, адже невірний обраний захід може призвести не тільки до неефективного врегулювання конфлікту інтересів, а й до кваліфікації таких діянь керівника як неправомірних.

Поряд з обов'язком щодо врегулювання конфлікту інтересів, для керівника Законом встановлена заборона, прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч Закону на користь своїх приватних інтересів.

За порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів встановлено адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність.

Загальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності визначається КУпАП, водночас Закон містить окремі спеціальні норми, які також враховуються при здійсненні провадження у відповідній справі про адміністративне правопорушення, пов'язане із корупцією.

Так, згідно з положеннями частини п'ятої статті 65 Закону особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі ж закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення особі, відстороненій від виконання службових повноважень, відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, зумовленого таким відстороненням.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. Днем виявлення правопорушення – є день складення протоколу про адміністративне правопорушення. При цьому, необхідно пам'ятати, що протокол про адміністративне правопорушення відносно суб'єктів органів місцевого самоврядування можуть складати тільки уповноважені посадові особи НАЗК та Національної поліції.





# RE [ФОРМА]:

## Особливості справляння податку на доходи фізичних осіб в ОТГ в аспекті реформи децентралізації та переорієнтації фінансових потоків

Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) – є одним із загальнодержавних податків, який стосується кожного працюючого та кожного, хто отримує доходи в Україні. Цей податок займає одне з перших місць в загальних обсягах податкових надходжень як державного так і місцевих бюджетів. За даними моніторингу щодо темпів зростання власних доходів бюджетів, темпи зростання надходжень від сплати ПДФО в ОТГ є найбільшими.



Незважаючи на такі позитивні показники, наразі, **актуальною є тема законодавчого визначення порядку справляння ПДФО, оскільки існують і проблемні питання в залученні таких надходжень.**

Однією із проблем є сплата ПДФО суб'єктом господарювання, який не має відокремлених структурних підрозділів на території ОТГ, але фактично провадить діяльність та має власні або орендовані приміщення (будівлі), де працюють наймані працівники. Прикладом може бути ситуація, коли суб'єкт господарювання або його відокремлений підрозділ, які провадять торгівельну діяльність, зареєстровані в місті Київ, але фактично орендують або мають власне нерухоме майно (магазин) для здійснення такої діяльності на території ОТГ Сумської області.

Аналізуючи правову природу цієї проблеми та порядок справляння ПДФО у цій ситуації необхідно сказати про наступне.

Відповідно до статті 168.4.1. Податкового кодексу України ПДФО, утриманий з доходів резидентів та нерезидентів, зараховується до бюджету згідно з Бюджетним кодексом України.

При цьому, згідно зі статтею 64 Бюджетного кодексу України ПДФО, який сплачується податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом) чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до відповідного місцевого бюджету за її місцезнаходженням (розташуванням).

Разом з тим, у пункті 63.3 статті 63 Податкового кодексу України визначено, що з метою проведення податкового контролю платники податків підлягають реєстрації або взяттю на облік в контролюючих органах не лише за місцезнаходженням юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, місцем проживання особи (основне місце обліку), за

# #9



місцем розташування (реєстрації) їх підрозділів, а також за місцем розташування (реєстрації) рухомого та нерухомого майна, об'єктів оподаткування або об'єктів, які пов'язані з оподаткуванням або через які провадиться діяльність (неосновне місце обліку) у порядку, встановленому наказом Міністерства фінансів України від 09 грудня 2011 року № 1588 "Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів".

Так, підпунктом 7.1 пункту 7 цього Порядку визначено, що якщо відповідно до законодавства в платника податків, крім обов'язків щодо подання податкових декларацій (розрахунків, звітів) та/або нарахування, утримання або сплати (перерахування) податків, зборів на території адміністративно-територіальної одиниці за своїм місцезнаходженням, вини-

кають такі обов'язки на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, то такий платник податків зобов'язаний стати на облік за таким неосновним місцем обліку у відповідному контролюючому органі.

Враховуючи викладене вище, **ПДФО підлягає сплаті до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням (розташуванням) власних або орендованих приміщень (будівель) в різних регіонах України, в яких працюють наймані працівники такого суб'єкта господарювання, незважаючи на відсутність у такого суб'єкта господарювання відокремлених структурних підрозділів.**

Такого висновку дійшла й Державна фіскальна служба України у своєму листі від 04.07.2016 № 14496/6/99-95-42-02-16 (текст

додається), з яким також можна ознайомитись за посиланням <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovikonsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/print-68870.html>.

Говорячи про те, яким чином зобов'язати платників податків застосовувати такий порядок на практиці, вбачаються доцільними наступні варіанти:

- налагодження конструктивного діалогу між керівництвом ОТГ та суб'єктами господарювання;
- злагоджена співпраця між керівництвом ОТГ та відповідними територіальними органами Державної фіскальної служби України;
- застосування судового порядку вирішення спорів. Натомість, з цього приводу існує і негативна судова практика.

| № справи      | Найменування суду                             | Предмет спору                                                       | Позивач                                     | Відповідач                                                                     |
|---------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 583/3991/15-а | Охтирський міськрайонний суд Сумської області | про сплату податку на доходи фізичних осіб                          | Управління фінансів Охтирської міської ради | Охтирська районна рада                                                         |
| 802/610/17-а  | Вінницький окружний адміністративний суд      | про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії | Калинівська міська рада                     | Калинівська об'єднана державна податкова інспекція ГУ ДФС у Вінницькій області |

З текстами цих судових рішень можна ознайомитись у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Кажучи про альтернативні шляхи вирішення зазначеної проблеми необхідно сказати, що 12 березня 2018 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект №8109 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання податкової відповідальності громадян", який має на меті доко-

рінно змінити усталені підходи до адміністрування ПДФО та ЄСВ. Законопроект зокрема передбачено можливість самостійної сплати цих обов'язкових податків кожним працюючим самостійно.

Експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні за підтримки Програми "U-LEAD з Європою" Яніна Казюк та Віктор Венцель проаналізували цей законопроект та підготували аналітичні висновки, з якими можна детально ознайомитись за поси-

ланням <http://decentralization.gov.ua/news/8525>.

Разом з тим, цей законопроект є не єдиним, який було внесено до Верховної Ради України з цього питання. Наприклад, ще 29 вересня 2017 року було зареєстровано законопроект №7149 "Про внесення змін до статей 14 та 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб по місцю знаходження виробничих підрозділів", який станом на сьогодні також перебуває на розгляді.

Державна фіскальна служба України розглянула лист ... щодо сплати податку на доходи фізичних осіб суб'єктом господарювання, який не має відокремлених структурних підрозділів, а має власні або орендовані приміщення (будівлі) в різних регіонах України або/та районах міста, де працюють наймані працівники такого суб'єкта господарювання, і повідомляє таке.

Підпунктом 14.1.30 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України (далі – Кодекс) передбачено, що поняття "відокремлені підрозділи" для розділу IV Кодексу вживається у значенні, визначеному Господарським кодексом України (далі – Господарський кодекс).

Згідно з ст. 55 Господарського кодексу суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством. При цьому зазначені суб'єкти мають право відкривати свої філії, представництва, інші відокремлені підрозділи без створення юридичної особи.

Статтею 64 Господарського кодексу визначено порядок організації структури підприємств, відповідно до якої підприємство може складатися з виробничих структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділень, дільниць, бригад, бюро, лабораторій тощо), а також функціональних структурних підрозділів апарату управління (управлінь, відділів, бюро, служб тощо).

Функції, права та обов'язки структурних підрозділів підприємства визначаються положеннями про них, які затверджуються в порядку, встановленому статутом підприємства або іншими установчими документами.

При цьому підприємство самостійно визначає свою організаційну структуру, встановлює чисельність працівників і штатний розпис.

Водночас при створенні підприємством філії, представництва, відділення та інших відокремлених підрозділів питання

про розміщення таких підрозділів підприємства необхідно погоджувати з відповідними органами місцевого самоврядування в установленому законодавством порядку.

Порядок сплати (перерахування) податку на доходи фізичних осіб до бюджету передбачено ст. 168 Кодексу, відповідно до якої податок на доходи фізичних осіб, утриманий з доходів резидентів, підлягає зарахуванню до бюджету згідно з нормами Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс).

Відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу податок на доходи фізичних осіб, який сплачується податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом) чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до відповідного місцевого бюджету за її місцезнаходженням (розташуванням) в обсягах податку на доходи фізичних осіб, нарахованого на доходи, що сплачуються фізичній особі.

Підпунктом 168.4.3 п. 168.4 ст. 168 Кодексу передбачено, що суми податку на доходи фізичних осіб, 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 фізичних осіб, нарахований працівникам відокремленого підрозділу, перераховується до місцевого бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу.

Юридична особа за своїм місцезнаходженням та місцезнаходженням не уповноважених сплачувати податок на доходи фізичних осіб відокремлених підрозділів, відокремлений підрозділ, який уповноважений нараховувати, утримувати і сплачувати (перераховувати) до бюджету податок на доходи фізичних осіб, за своїм місцезнаходженням одночасно з поданням документів на отримання коштів для виплати належних

платникам податку доходів, сплачує (перераховує) суми утриманого податку на доходи фізичних осіб на відповідні рахунки, відкриті в органах, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, за місцезнаходженням відокремлених підрозділів (п.п. 168.4.4 п. 168.4 ст. 168 Кодексу).

Згідно з п. 63.3 ст. 63 Кодексу з метою проведення податкового контролю платники податків підлягають реєстрації або взяттю на облік в контролюючих органах за місцезнаходженням юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, місцем проживання особи (основне місце обліку), також за місцем розташування (реєстрації) їх підрозділів, рухомого та нерухомого майна, об'єктів оподаткування або об'єктів, які пов'язані з оподаткуванням або через які провадиться діяльність (неосновне місце обліку) у порядку, встановленому наказом Міністерства фінансів України від 09.12.2011 № 1588 "Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів" із змінами та доповненнями (далі – Порядок).

Так, п.п. 7.1 п. 7 Порядку визначено, якщо відповідно до законодавства в платника податків, крім обов'язків щодо подання податкових декларацій (розрахунків, звітів) та/або нарахування, утримання або сплати (перерахування) податків, зборів на території адміністративно-територіальної одиниці за своїм місцезнаходженням, виникають такі обов'язки на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, то такий платник податків зобов'язаний стати на облік за таким неосновним місцем обліку у відповідному контролюючому органі.

Враховуючи викладене вище, податок на доходи фізичних осіб підлягає сплаті до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням (розташуванням) власних або орендованих приміщень (будівель) в різних регіонах України, в яких працюють наймані працівники такого суб'єкта господарювання, незважаючи на відсутність у такого суб'єкта господарювання відокремлених структурних підрозділів.

**Перший заступник Голови  
С.В. Білан**



**Юрій Петрушенко,**  
докт. економічних наук, радник  
Сумського "Центру розвитку  
місцевого самоврядування" з питань  
місцевих бюджетів

# Моделі створення об'єднаних територіальних громад у Роменському районі Сумської області

Формування об'єднаних територіальних громад в процесі реформи адміністративно-територіального устрою України здійснюється за Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою КМУ №214 від 8 квітня 2015 року.

**З**гідно цієї методики, спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади – це населений пункт (село, селище, місто), який, як правило, розташований найближче до географічного центру території спроможної територіальної громади та має найбільш розвинуту інфраструктуру.

У цій методиці також зазначається, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням:

- здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- фінансового забезпечення відпо-

відних адміністративно-територіальних одиниць.

Із вищезазначеного можна зробити висновок, що основою загальної спроможності територіальної громади є її фінансова спроможність, без якої неможливо забезпечити виконання тих повноважень, що передаються громадам з районного та обласного рівня.

У цій статті ми вирішили зробити спробу оцінити фінансову спроможність ОТГ Роменського району, що визначені затвердженням перспективним планом розвитку Сумської області, та фінансову спроможність громад ще одного варіанту конфігурації створення ОТГ в районі, що розглядається наразі Роменською РДА, з метою внесення змін до перспективного плану. У ній йдеться по суті про об'єднання майже всього району в одну громаду з центром в с. Плавинище, що знаходиться в приміській зоні м. Ромни.

З фінансової точки зору вона прорахована правильно, виглядає спроможною і перспективною, хоча змодельована з порушеннями Методики, затвердженої Урядом. Ми її також розглядаємо як один з варіантів, оскільки існує правова рамка добровільності і остаточна конфігурація майбутнього в Роменському районі ще не визначена.

Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад згідно перспективного плану

На наступному рисунку наведено затверджений на сьогодні Кабінетом міністрів Перспективний план формування спроможних ОТГ в Роменському районі:



Перша на Роменщині утворена об'єднана територіальна громада пройшла виборчий процес у квітні 2018 року.

До об'єднання Андріяшівська громада йшла більше двох років. Наразі вона об'єднала 13 навколишніх сіл, які розташовані на півдні Роменського району: Андріївська сільська рада – 420 мешканців [села Андріївка та Холодник], Андріяшівська сільська рада – 2040 мешканців (села Андріяшівка, Гудими, Луценкове, Мельники, Новицьке], Василівська сільська рада – 522 мешканця [села Василівка, Братське, Чисте], Перекопівська сільська рада – 1142 мешканця [села Перекопівка, Бурбине та Губське]. Площа об'єднаної територіальної громади: 217.93 км<sup>2</sup>.

Згідно обрахунку фінансової спроможності територіальної громади бюджет ОТГ становитиме 15,5 млн. гривень власних надходжень: Андріївська сільська рада 2,2 млн. гривень, Андріяшівська – 8,2 млн. гривень, Василівська – 2,1 млн. гривень, Перекопівська – 2,9 млн. гривень. Сума прорахована з урахуванням надходжень від ПДФО. Додатково у бюджеті майбутньої громади є і минулорічні залишки коштів сільських рад – 946 тисяч гривень.

Основним наповнювачем бюджету є податок за використання землі. На території громади працює більше 30 приватних підприємств, які поповнюють бюджет за рахунок відрахувань ПДФО. Спільно з між-бюджетними трансфертами громада матиме близько 25 млн. гривень, коли ж видаткова частина складає близько 24 млн. гривень.

Було кілька різних сценаріїв об'єднання.

Після підрахунків, виявилось, що сільська

рада спроможна бути центром громади. Процес об'єднання був нелегким. Існувало кілька варіантів. Найпростішим, про який ходила купа розмов – об'єднання навколишніх сільських рад у велику громаду з Глинською сільською радою. Жителі Глинська давали згоду на об'єднання за умови – якщо центром громади буде Глинськ. Більшість учасників об'єднання, чотирьох зазначених сільських рад, які зараз є в складі нинішньої ОТГ, виступили проти такої ініціативи. Адже Андріяшівка знаходиться в економічно вигідному географічному положенні, через її територію проходить дорога державного значення Суми-Ромни-Київ. Коли остаточно було прийнято рішення про центр громади, Глинська сільська рада офіційно відмовилась від об'єднання.

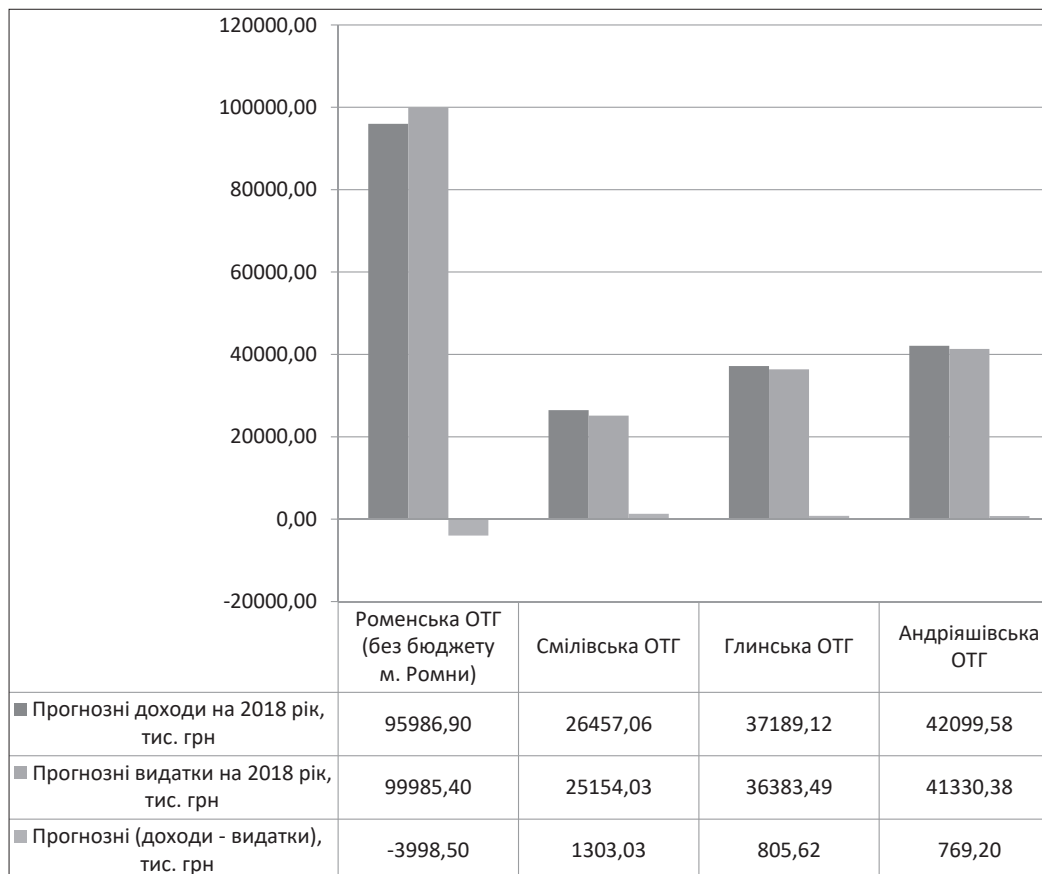
Андріяшівка, як ініціатор, пропонувала об'єднання ще трьома сільськими радами Роменського району: Біловодській [у вересні надала згоду про добровільне приєднання, а вже в груді, коли всі приймали остаточні рішення – надіслала відмову], Анастасівській сільській раді [яка двічі проігнорувала звернення Андріяшівки] та Волошнівській сільській раді. Мешканці останньої з яких бачать себе у складі Андріяшівської громади, але є супротив з боку сільського голови.

У наведених нижче таблиці та діаграмі, на основі статистичної інформації фінансового управління Роменської райдержадміністрації, представлено **розрахунок фінансової спроможності чотирьох ОТГ відповідно до існуючого Перспективного плану формування спроможних ОТГ в Роменському районі станом на квітень 2018 року.**

**Прогнозна оцінка доходів та витрат потенційних ОТГ за перспективним планом**

| Назва сільської, селищної, міської ради, що можуть бути об'єднані навколо потенційного центру                               | Площа сільської, селищної, міської ради, кв. км | Чисельність населення сільської, селищної, міської ради, тис. осіб | Всього доходів на 2018 рік, тис. грн | Всього витрат на 2018 рік, тис. грн | Різниця (доходи – витрати), тис. грн |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Андріяшівська ОТГ</b>                                                                                                    |                                                 |                                                                    |                                      |                                     |                                      |
| Андріяшівська сільська рада                                                                                                 | 86,8                                            | 2,040                                                              | 6798,63                              | 7051,70                             | -253,07                              |
| Анастасівська сільська рада                                                                                                 | 73,16                                           | 1,093                                                              | 3191,29                              | 3538,10                             | -346,82                              |
| Андріївська сільська рада                                                                                                   | 36,11                                           | 0,420                                                              | 13026,21                             | 12777,37                            | 248,84                               |
| Біловодська сільська рада                                                                                                   | 55,24                                           | 0,969                                                              | 10900,60                             | 7483,96                             | 3416,64                              |
| Василівська сільська рада                                                                                                   | 37,48                                           | 0,522                                                              | 3260,60                              | 3627,86                             | -367,26                              |
| Перекопівська сільська рада                                                                                                 | 59,22                                           | 1,142                                                              | 4922,25                              | 6851,38                             | -1929,13                             |
| <b>Всього по ОТГ</b>                                                                                                        | <b>348,01</b>                                   | <b>6,186</b>                                                       | <b>42099,58</b>                      | <b>41330,38</b>                     | <b>769,20</b>                        |
| <b>Глинська ОТГ</b>                                                                                                         |                                                 |                                                                    |                                      |                                     |                                      |
| Глинська сільська рада                                                                                                      | 65,16                                           | 1,402                                                              | 7744,03                              | 6579,67                             | 1164,36                              |
| Артюхівська сільська рада                                                                                                   | 42,81                                           | 0,421                                                              | 2534,21                              | 2241,00                             | 293,20                               |
| Волошнівська сільська рада                                                                                                  | 42,05                                           | 0,514                                                              | 3612,95                              | 3560,06                             | 52,89                                |
| Гришинська сільська рада                                                                                                    | 73,56                                           | 0,866                                                              | 5920,26                              | 6100,54                             | -180,28                              |
| Малобубнівська сільська рада                                                                                                | 47,84                                           | 0,713                                                              | 4356,49                              | 5501,42                             | -1144,93                             |
| Новогребельська сільська рада                                                                                               | 65,09                                           | 0,654                                                              | 4379,38                              | 5057,85                             | -678,46                              |
| Хоминцівська сільська рада                                                                                                  | 69,22                                           | 0,659                                                              | 6169,08                              | 4385,96                             | 1783,12                              |
| Ярошівська сільська рада                                                                                                    | 40,89                                           | 0,421                                                              | 2472,71                              | 2956,99                             | -484,28                              |
| <b>Всього по ОТГ</b>                                                                                                        | <b>446,62</b>                                   | <b>5,65</b>                                                        | <b>37189,12</b>                      | <b>36383,49</b>                     | <b>805,62</b>                        |
| <b>Смілівська ОТГ</b><br>(без фінансових показників с. Хустянки Буринського району)                                         |                                                 |                                                                    |                                      |                                     |                                      |
| Смілівська сільська рада                                                                                                    | 71,26                                           | 1,632                                                              | 7148,45                              | 7842,16                             | -693,71                              |
| Дібрівська сільська рада                                                                                                    | 66,75                                           | 0,903                                                              | 9381,96                              | 7796,96                             | 1585,00                              |
| Сулимівська сільська рада                                                                                                   | 40,48                                           | 0,597                                                              | 4116,81                              | 3281,05                             | 835,77                               |
| Хмелівська сільська рада                                                                                                    | 69,38                                           | 1,248                                                              | 5809,84                              | 6233,87                             | -424,03                              |
| Хустянська сільська рада                                                                                                    | 69,37                                           | 0,779                                                              |                                      |                                     | 0,00                                 |
| <b>Всього по ОТГ</b>                                                                                                        | <b>317,24</b>                                   | <b>5,159</b>                                                       | <b>26457,06</b>                      | <b>25154,03</b>                     | <b>1303,03</b>                       |
| <b>Роменська ОТГ</b><br>(прораховані фінансові показники сіл, що згідно перспективного плану мають приєднатися до м. Ромни) |                                                 |                                                                    |                                      |                                     |                                      |
| Роменська міська рада                                                                                                       | 32,13                                           | 40,917                                                             |                                      |                                     | 0,00                                 |
| Басівська сільська рада                                                                                                     | 65,83                                           | 1,201                                                              | 4322,96                              | 6221,79                             | -1898,84                             |
| Бобрицька сільська рада                                                                                                     | 60,25                                           | 1,388                                                              | 9921,27                              | 8960,40                             | 960,87                               |
| Великобубнівська сільська рада                                                                                              | 71,63                                           | 1,516                                                              | 6873,97                              | 8739,01                             | -1865,03                             |
| Галківська сільська рада                                                                                                    | 42,22                                           | 0,381                                                              | 3808,56                              | 2505,89                             | 1302,66                              |
| Довгополівська сільська рада                                                                                                | 40,45                                           | 1,255                                                              | 6247,87                              | 6460,96                             | -213,09                              |
| Зарудянська сільська рада                                                                                                   | 36,53                                           | 0,401                                                              | 2868,23                              | 2462,28                             | 405,95                               |
| Коржівська сільська рада                                                                                                    | 68,96                                           | 1,040                                                              | 5864,83                              | 6861,38                             | -996,55                              |
| Миколаївська сільська рада                                                                                                  | 61,43                                           | 1,451                                                              | 6390,95                              | 7675,06                             | -1284,11                             |
| Пережестівська сільська рада                                                                                                | 80,43                                           | 1,628                                                              | 9246,18                              | 9998,93                             | -752,75                              |
| Плавинищенська сільська рада                                                                                                | 39,05                                           | 1,238                                                              | 9426,85                              | 7588,43                             | 1838,42                              |
| Погожокриницька сільська рада                                                                                               | 35,61                                           | 0,481                                                              | 4132,73                              | 3226,11                             | 906,63                               |
| Пустовійтівська сільська рада                                                                                               | 82,26                                           | 2,350                                                              | 15670,24                             | 15795,39                            | -125,15                              |
| Ріпчанська сільська рада                                                                                                    | 41,08                                           | 0,717                                                              | 3251,27                              | 3710,30                             | -459,04                              |
| Рогинська сільська рада                                                                                                     | 82,62                                           | 1,469                                                              | 7960,99                              | 9779,47                             | -1818,48                             |
| <b>Всього по ОТГ</b>                                                                                                        | <b>840,48</b>                                   | <b>57,433</b>                                                      | <b>95986,90</b>                      | <b>99985,40</b>                     | <b>-3998,50</b>                      |

### Оцінка фінансової спроможності ОТГ Роменського району за перспективним планом



Представлені розрахунки доходів ОТГ не враховують деяких додаткових можливостей, що з'являються при створенні ОТГ, зокрема коштів додаткової інфраструктурної субвенції та багатьох конкурсів та програм на фінансування, якими можуть скористатися ОТГ. Проте навіть наявний в ОТГ власний фінансовий ресурс трьох ОТГ (Смілівської, Глинської та Андріяшівської) покриває необхідність у фінансових ресурсів для забезпечення надання соціальних послуг населенню на існуючому на сьогодні рівні. Варто зазначити, що досвід функціонування ОТГ демонструє, що після об'єднання завжди знаходяться можливості для оптимізації наявної соціальної інфраструктури і економії коштів на її утримання.

Від'ємний фінансовий результат, відповідно до проаналізованих даних, наявний тільки для сіл Роменської ОТГ: дефіцит коштів може скласти

приблизно 4 млн грн. У той же час доходи загального фонду бюджету м. Ромни на 2018 рік складають 495 млн грн, доходи спеціального фонду міського бюджету – 11,5 млн грн. У початковому варіанті бюджету м. Ромни 2018 року передбачено передачу більше 6 млн грн із загального фонду до бюджету розвитку, у 2017 році фактичний бюджет розвитку склав близько 30 млн грн. Відповідно сума профіциту бюджетів сіл, що приєднуються до міста, не може вважатися критичною при створенні ОТГ, оскільки громада м. Ромни отримає вигоди від розширення для свого подальшого зростання, а Роменська ОТГ – вигоди при отриманні базової та інфраструктурної субвенції та інших фінансових програм.

### Обрахунок фінансової спроможності територіальних

| ОТГ                 | населення станом на 01.01.2017р., чол. | Річний обсяг надходжень власних доходів, які зараховувалися до сільського бюджету | Розподіл річного обсягу надходжень ПДФО (раніше районний бюджет) | Разом власних надходжень громади | Міжбюджетні трансферти<br>Базові дотації |
|---------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------|
| Плавинищенська      | 20 298                                 | 52 748,2                                                                          | 31 202,3                                                         | 83950,5                          | 3 930,8                                  |
| Андріяшівська       | 6 186                                  | 14 351,6                                                                          | 14 796,8                                                         | 29148,4                          |                                          |
| Пустовійтівська     | 6 248                                  | 14 266,7                                                                          | 13 493,7                                                         | 27760,4                          |                                          |
| <b>ВСЬОГО РАЙОН</b> | <b>32 732</b>                          | <b>81 366,5</b>                                                                   | <b>59 492,8</b>                                                  | <b>140859,3</b>                  | <b>3 930,8</b>                           |

## Фінансова спроможність ОТГ альтернативного варіанту

Альтернативний варіант (від РДА) створення ОТГ в Роменському районі полягає у створенні окремо міської ОТГ м. Ромни та ще 3-х ОТГ:

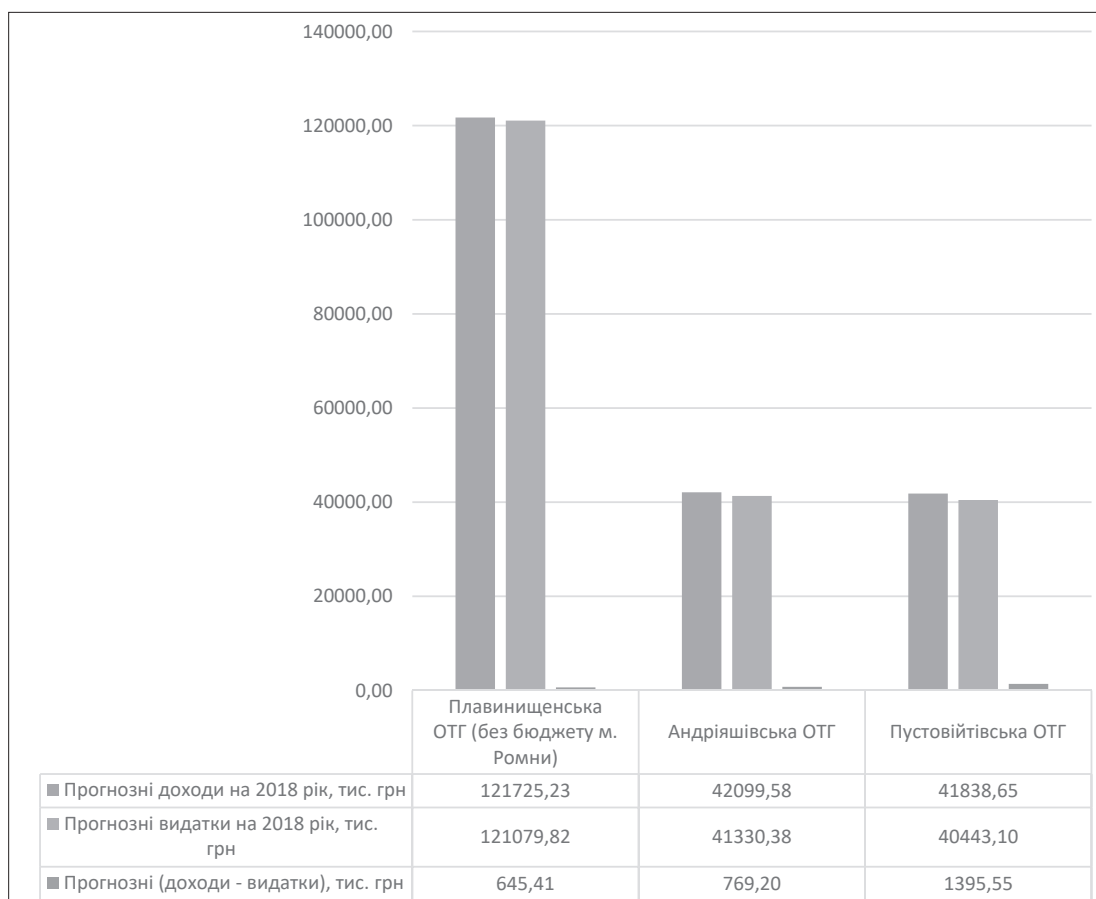
1) Плавинищенська ОТГ (Артюхівська, Басівська, Великобубнівська, Волошнівська, Галківська, Глинська, Гришинська, Дібрівська, Довгополівська, Коржівська, Малобубнівська, Миколаївка, Новогребельська, Плавинищенська, Ріпчанська, Рогинська, Смілівська, Сулимівська, Хмелівська, Хоминцівська, Ярошівська сільські ради);

2) Андріяшівська ОТГ (відповідає затвердженому перспективному плану);

3) Пустовійтівська ОТГ (Бобрицька, Зарудянська, Перехрестівська, Погожокриницька, Пустовійтівська сільські ради) з можливістю та перспективою подальшого приєднання до м. Ромни.

У таблиці, наведеній нижче, представлено детальний обрахунок фінансової спроможності цієї конфігурації ОТГ району, для реалізації якої необхідно внести зміни в перспективний план. Обрахунок фінансової спроможності цього варіанту здійснено фахівцями фінансового управління Роменської РДА на базі звітів громад за 2017 рік.

### Оцінка фінансової спроможності ОТГ Роменського району (для зміни перспективного плану)



### Витрати громад роменського району (варіант для внесення змін у перспективний план, в тис. грн)

|   | Міжбюджетні трансферти, на делеговані державою повноваження |                   | ВСЬОГО ДОХОДІВ НОВОСТВОРЕНОЇ ГРОМАДИ | Залишки коштів на 1.01.2018 | РАЗОМ ФІНАНСОВИЙ РЕСУРС (доходи + залишки) | ВСЬОГО ВИДАТКІВ НОВОСТВОРЕНОЇ ГРОМАДИ | ВИДАТКИ, які раніше здійснювалися із районного бюджету |          |             |                  |            | ВИДАТКИ ЯКІ ЗДІЙСНЮВАЛИСЯ ІЗ СІЛЬСЬКОГО БЮДЖЕТУ (загальний фонд) |
|---|-------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------|-------------|------------------|------------|------------------------------------------------------------------|
|   | Медична субвенція (40 %)                                    | Освітня субвенція |                                      |                             |                                            |                                       | ОСВІТА                                                 | КУЛЬТУРА | СОЦ. ЗАХИСТ | ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я | ФК і СПОРТ |                                                                  |
| 3 | 6 470,6                                                     | 27 373,3          | 121725,2                             | 10685,7                     | 132410,9                                   | 121079,8                              | 55273,4                                                | 2530,1   | 5169,1      | 10518,0          | 567,1      | 47 022,1                                                         |
|   | 1 972,0                                                     | 10 979,2          | 42099,6                              | 1 225,1                     | 43324,7                                    | 41330,4                               | 19887,1                                                | 1627,4   | 1712,6      | 3 915,5          | 231,1      | 13 956,7                                                         |
|   | 1 991,7                                                     | 12 086,5          | 41838,6                              | 1 743,8                     | 43582,4                                    | 40443,1                               | 18415,2                                                | 932,9    | 1707,5      | 5 689,3          | 294,4      | 13 403,9                                                         |
| 3 | 10 434,4                                                    | 50 439,0          | 205663,5                             | 13654,6                     | 219318,1                                   | 202853,3                              | 93575,7                                                | 5090,4   | 8589,2      | 20122,7          | 1092,6     | 74 382,7                                                         |

Наведені таблиця і діаграма засвідчують фінансову спроможність громад варіанту, що є альтернативним затвердженому перспективному плану.

### Висновок

У Роменському районі є мінімум 2 продуманих варіанти створення фінансово спроможних ОТГ. Це гарний результат, оскільки там де є альтернатива має підвищуватися якість рішень, що приймаються. Потрібно аналізувати не тільки фінансові показники, а й інші характеристики, що вказані у методиці КМУ №214 створення спроможних громад. Зокрема необхідно брати до уваги:

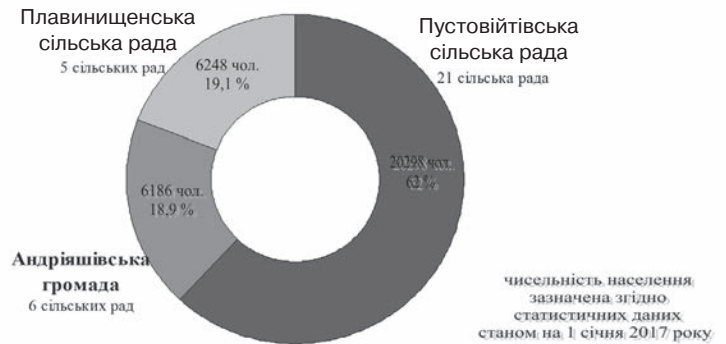
- історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні та інші особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- доступність соціальних послуг для населення (медицина, освіта, безпека тощо) в теперішньому і в майбутньому;
- вплив на розвиток бізнесу громад (досвід засвідчує ефективність створення ОТГ навколо виробничих кластерів);
- можливості сталого розвитку утворених територіальних одиниць (без шкоди для майбутніх поколінь).

Важливим, на нашу думку, є також баланс можливостей новостворених ОТГ: щоб не виникла ситуація, коли доходи однієї ОТГ в рази перевищували доходи громади-сусіда. Це буде негативно відбиватися на розвитку обох територіальних спільнот.

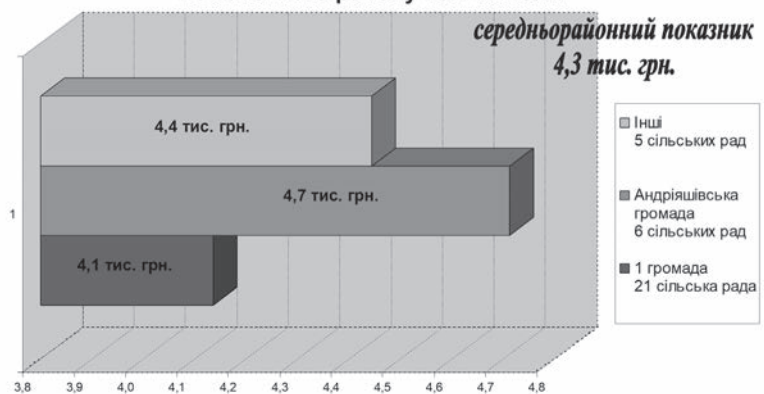
Крім того, потребує уваги ситуація з визначенням місця знаходження головної садиби ОТГ. Маємо на сьогодні негативний досвід реформи, коли управлінські структури розміщуються не в головних садибах (бо вони для цього не мають відповідної інфраструктури, чи за суб'єктивними рішеннями керівництва), а навіть поза межами ОТГ в районних чи обласних центрах, що не є кращим варіантом для місцевого розвитку.

Зокрема викликає питання близькість головних садиб у другому розглянутому варіанті створення ОТГ: від с. Плавинище до м. Ромни шляхом всього 8,5 км.

### Розподіл чисельності населення Роменського району по громадам.

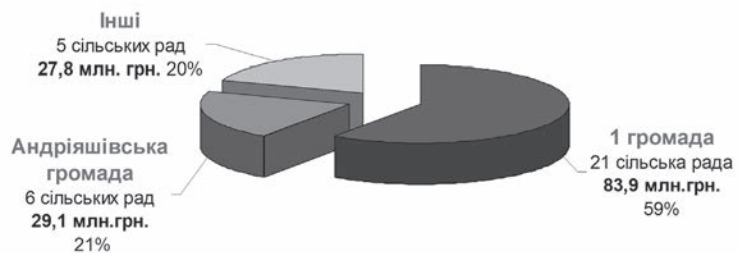


### Обсяг власних надходжень по громадам Роменського району на 1 жителя



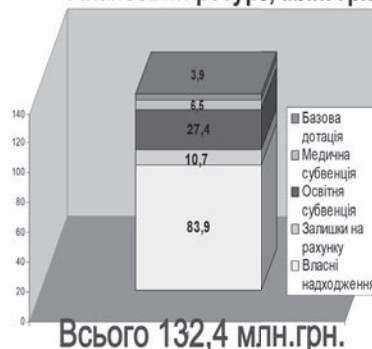
### Розподіл обсягу власних надходжень району по громадам Роменського району

на 21 сільський бюджет відійде - 59 %  
на інші 11 бюджетів - 41 %



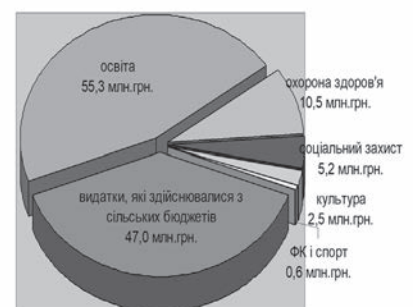
### Об'єднана громада з 21 сільських рад

#### Фінансовий ресурс, млн. грн.

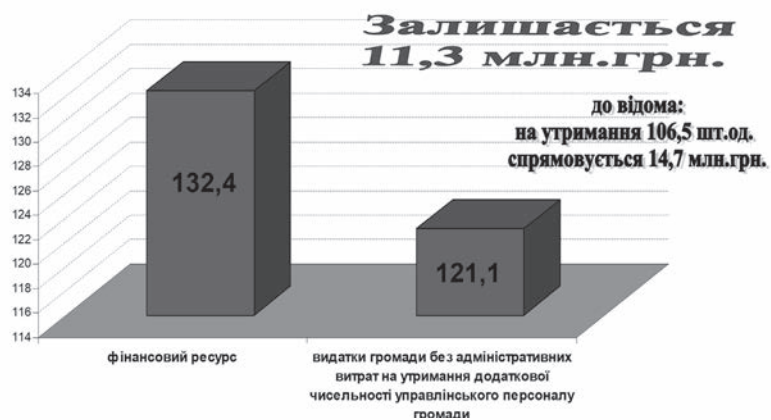


Залишається 11,3 млн.грн.

#### Видатки громади



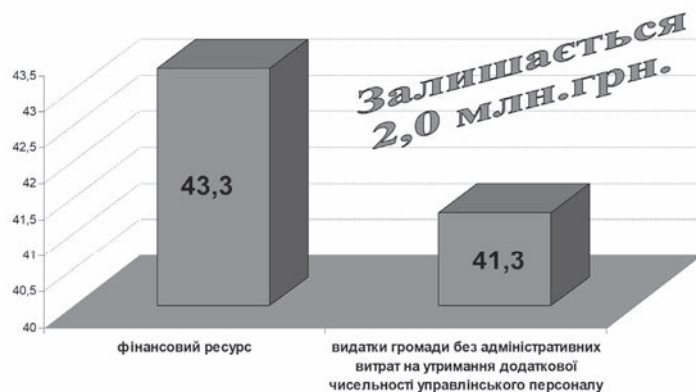
**Фінансова спроможність об'єднаної громади  
з 21 сільської ради, млн.грн.**



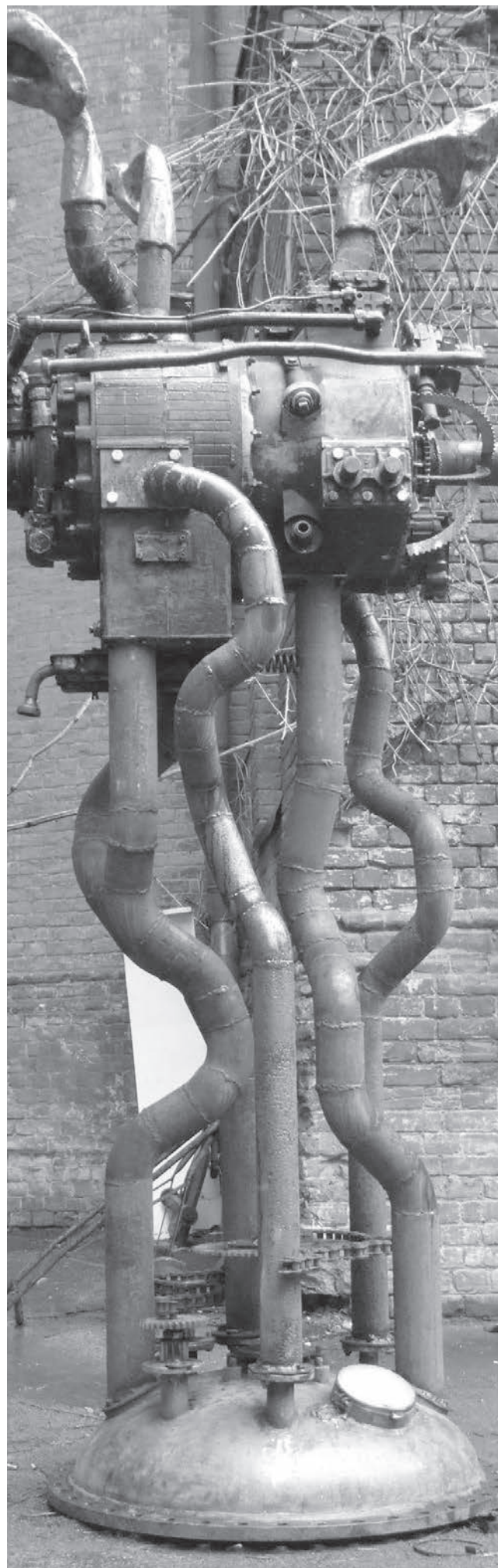
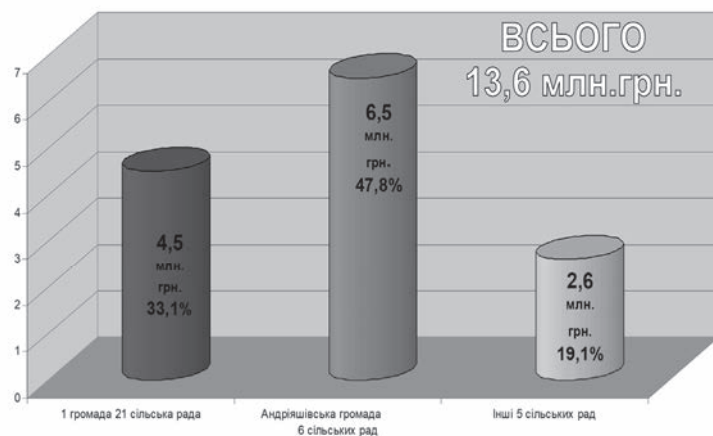
**Фінансова спроможність об'єднаної громади  
інші 5 сільських рад, млн.грн.**



**Фінансова спроможність Андріяшівської об'єднаної громади  
(6 сільських рад), млн. грн.**



**Очікується надходжень ренти в громади Роменського району  
від видобутку нафти, газу та газового конденсату за 2018 рік**





Сергій Кошман,  
блогер

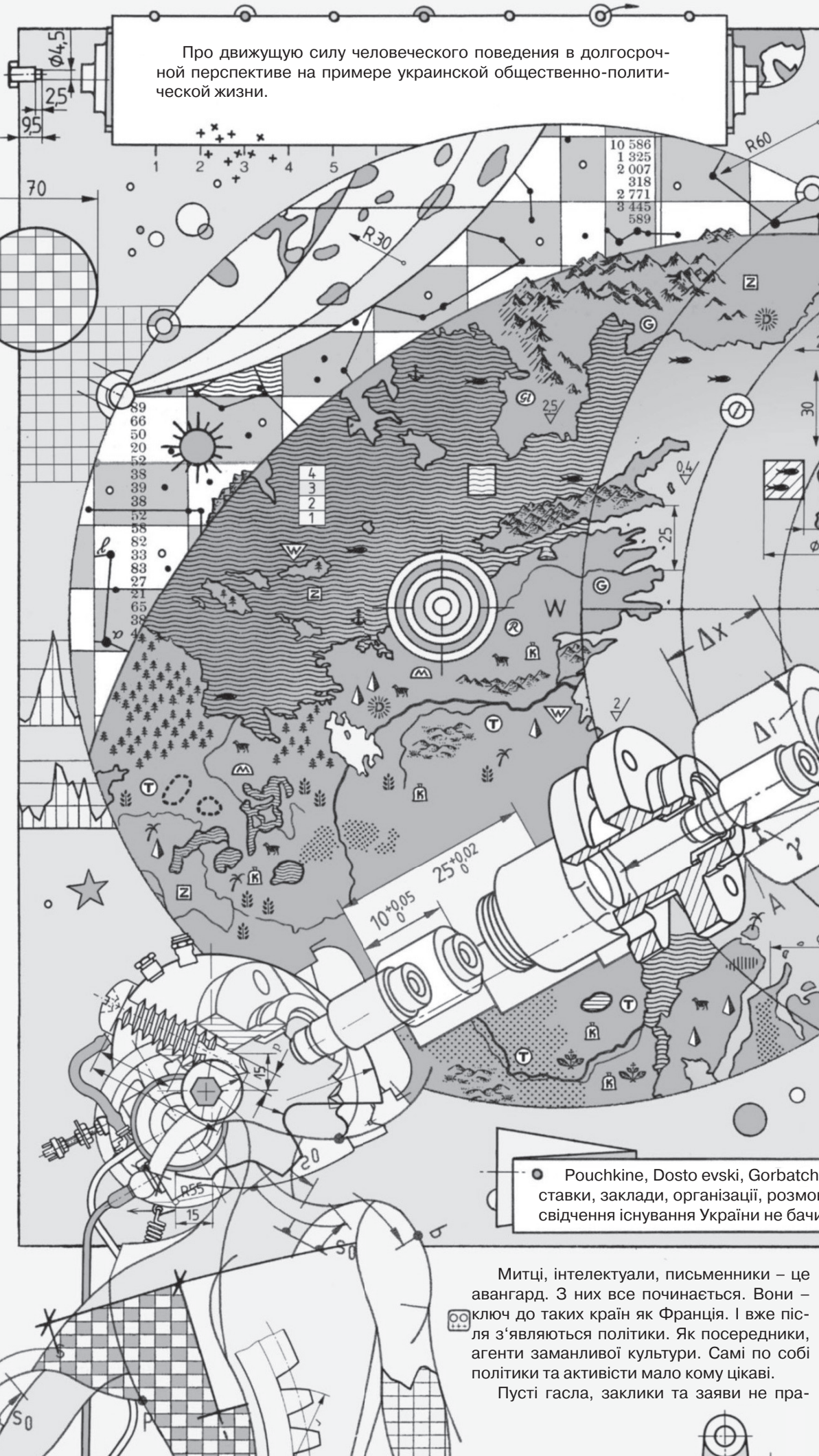
Про движущую силу человеческого поведения в долгосрочной перспективе на примере украинской общественно-политической жизни.

Поведенческие паттерны – это баланс между внутренними стимулами/импульсами (drive) и ограничениями (restrictions). Одним из мощнейших открытий для меня, как и для многих коллег по виду хомо сапиенс, стал тот факт, что для того чтобы стабильно двигаться вперед, необходимо не драйв увеличивать, а уменьшать ограничения, менять среду, условия.

Этот научный вывод во многом противоречит интуиции. Поэтому украинское общество часто подсознательно на роль лидера ищет мессию, человека с горящими глазами и безумным драйвом. Шашка наголо, камуфляж, сцена, бег на крыше, драка в прямом эфире... настоящий лидер!

Потом что-то опять не так. И опять поиск, опять грабли.

Долгосрочные стабильные изменения – это снятие слоя за слоем ментальных оков, которые нам достались после советского эксперимента, трансформация нашей культурной и социальной среды. Всё это в спокойной и дружеской обстановке (насколько возможно в режиме политической борьбы). Такой процесс идет не так стремительно как хотелось бы, но другой путь мало понятен и полон рисков.

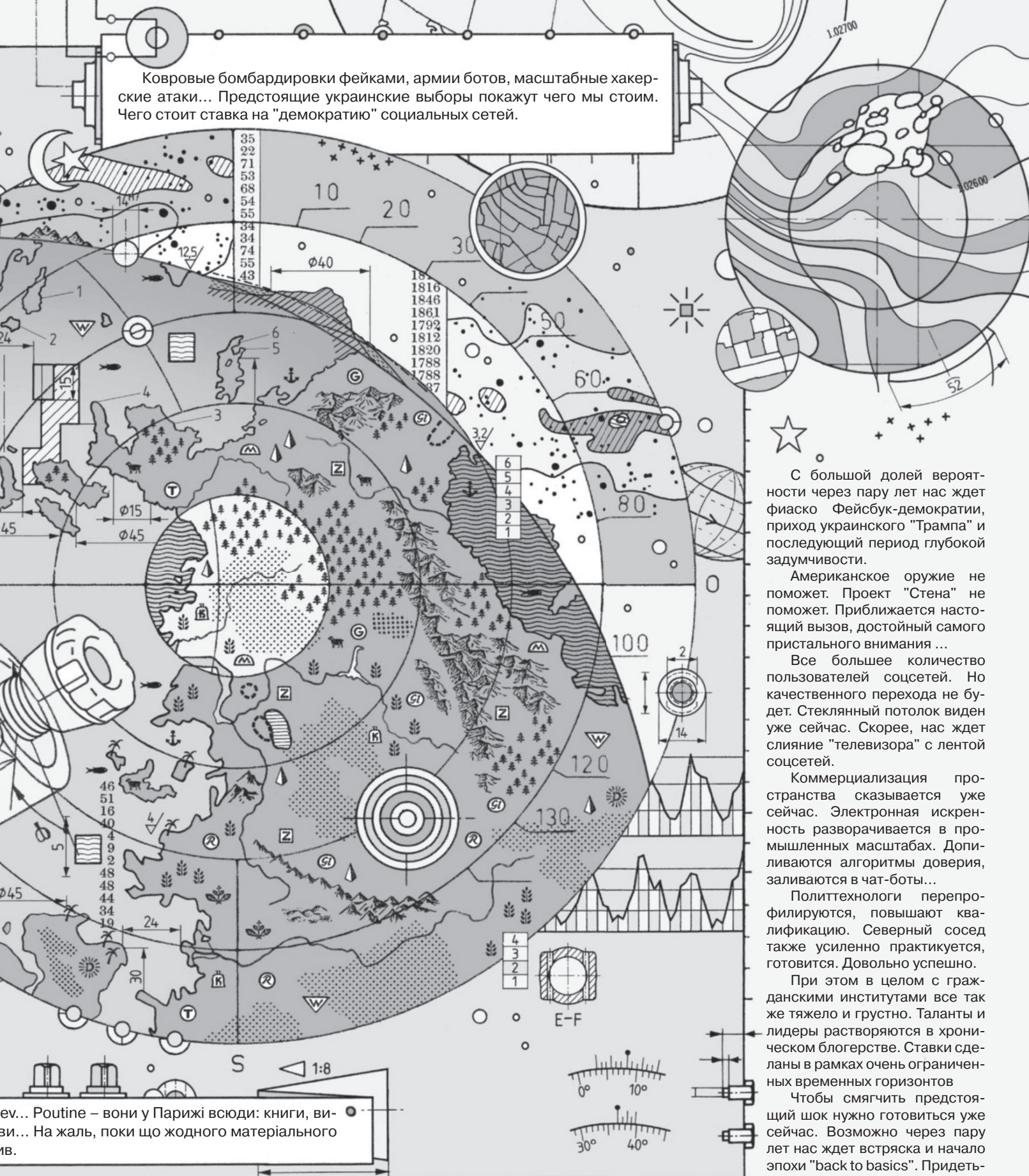


● Pouchkine, Dosto evski, Gorbatch  
ставки, заклади, організації, розмови  
свідчення існування України не бачи

Митці, інтелектуали, письменники – це авангард. З них все починається. Вони – ключ до таких країн як Франція. І вже після з'являються політики. Як посередники, агенти заманливої культури. Самі по собі політики та активісти мало кому цікаві.

Пусті гасла, заклики та заяви не пра-

Ковровые бомбардировки фейками, армии ботов, масштабные хакерские атаки... Предстоящие украинские выборы покажут чего мы стоим. Чего стоит ставка на "демократию" социальных сетей.



С большой долей вероятности через пару лет нас ждет фиаско Фейсбук-демократии, приход украинского "Трампа" и последующий период глубокой задумчивости.

Американское оружие не поможет. Проект "Стена" не поможет. Приближается настоящий вызов, достойный самого пристального внимания...

Все большее количество пользователей соцсетей. Но качественного перехода не будет. Стеклоплатформы видны уже сейчас. Скорее, нас ждет слияние "телевизора" с лентой соцсетей.

Коммерциализация пространства сказывается уже сейчас. Электронная искренность разворачивается в промышленных масштабах. Допиливаются алгоритмы доверия, заливаются в чат-боты...

Политтехнологии перепрофилируются, повышают квалификацию. Северный сосед также усиленно практикуется, готовится. Довольно успешно.

При этом в целом с гражданскими институтами все так же тяжело и грустно. Таланты и лидеры растворяются в хроническом блогерстве. Ставки сделаны в рамках очень ограниченных временных горизонтов

Чтобы смягчить предстоящий шок нужно готовиться уже сейчас. Возможно через пару лет нас ждет встряска и начало эпохи "back to basics". Придется вставать с дивана, выходить на улицы и начинать говорить друг с другом, учиться решать сложные коллективные дилеммы.

И не путем Фейсбук-постов. А путем смотра друг друга в глаза. В наше время не каждый на это пойдет...

Короче говоря, у меня очень глубокая озабоченность.

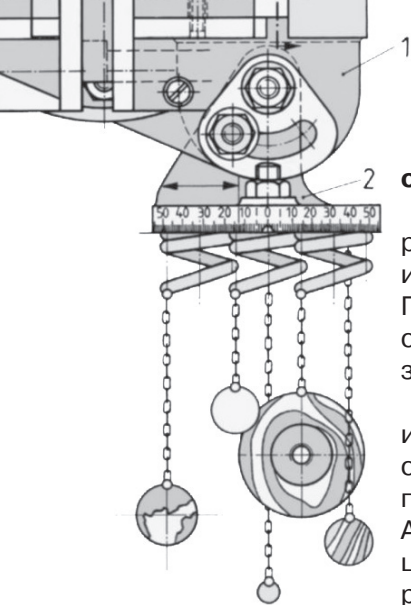
ев... Routine – вони у Парижі всюди: книги, ви-  
ви... На жаль, поки що жодного матеріального  
ів.

цюють. Є що сказати? Напишіть оперу, могутню симфонію. Або потужний роман. Або щось несподівано філософське, оригінальне щось... І тоді шанс бути почутими у цивілізаційно ускладнених європейських суспільствах суттєво зростає.

Якось так воно працює. Оце і є відпо-

відь на вічне питання: нахїба вона треба оця розвинута висока культура? Це не для розваг після роботи.

Це щоб тебе побачили. Щоб елементарно бути, існувати у всесвіті.



## На наших глазах разворачиваются события исторического значения.

В унисон с треском полярных льдов рушатся устаревшие, рудиментарные иерархии регалий, ритуалы признания. Про звания народных и заслуженных не сегодня. В свете приближающегося Дня знаний хочу сказать о другом.

Получить знания становится всё легче и дешевле. Легитимизировать их сумму становится всё сложнее и дороже. Дипломы не говорят практически ничего. Атрибуты успеха из прошлой эпохи обесцениваются, символический капитал растворяется. Украинцы закрывают советско-постсоветский проект и переезжают в другую цивилизацию, с другими иерархиями, другими credentials (как перевести это слово?)

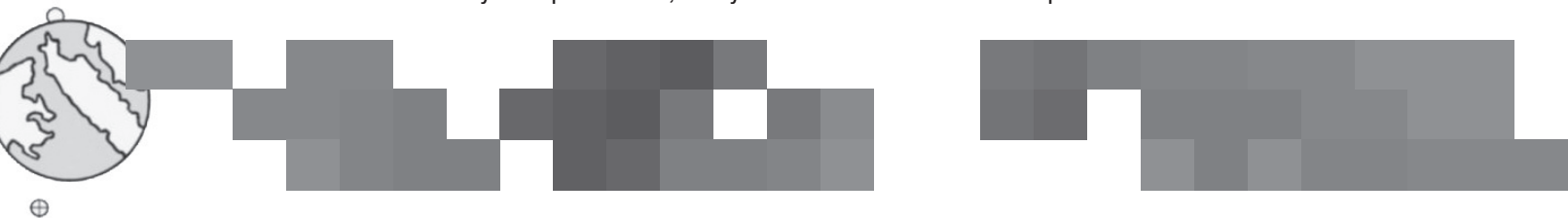
Нас ждёт долгий и мучительный период перемен. В этот период неопределённости важно на что-то опереться. Поэтому так ценятся новые прототипы легитимизации себя в новом дивном мире. Понятно стремление опереться на что-то универсальное, интуитивно близ-

кое в новой глобальной системе координат. Чекин в лобби Гарвардского университета ценится больше, чем диплом Киевского университета. Футболка из Оксфорда весомее бакалавриата в Нархозе.

Вместо второго высшего образования продвинутые украинцы едут по святым местам современного мира: офисам Facebook, Google, Instagram и т.д. Чекин на ресепшн в офисе Facebook, селфи в Стенфорде и фото из столовой Google – это новый аттестат зрелости понятный всем. Быстро, современно, мощно.

Какой он мир после Патона? Куда интегрироваться, как и с чем? Как пояснить человечеству, что ты тоже человек разумный, даже если у тебя нет ничего кроме "диплома государственного образца"?

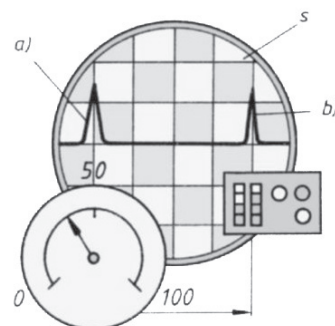
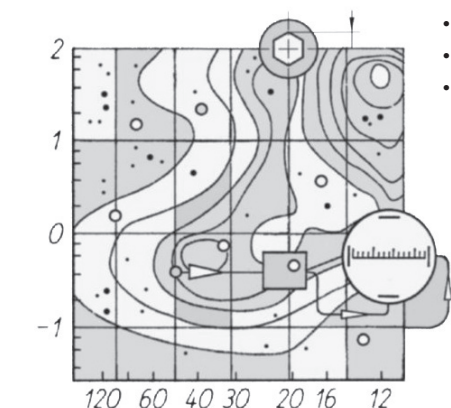
Жестко там будет. Конкуренция сумасшедшая. А что делать? Будем как-то встраиваться, чекиниться постепенно, футболки покупать. Потом дипломы. Потом книги писать им понятные. Потом они нас признают и мы станем частью "западного" мира.



## Anton Gerashchenko предлагает ввести уголовную ответственность за организацию проплаченных акций и массовок.

Со своей стороны предлагаю расширить список статей и ужесточить наказание за следующие нарушения:

- За люмпенизацию – от 1-2 лет;
- За быдло-менталитет – от 1 до 2 лет;
- За низкий уровень политической культуры – 1-2 лет;
- За непоследовательную политическую позицию – от 2 лет;
- За отсутствие системного мышления и широкого кругозора – от 2-3 лет;
- За политическое иждивенчество и туеядство – от 2-3 лет;
- За бесцельно прожитые годы – от 2-3 лет;
- За безответственное отношение к стране и обществу – от 3-5 лет;
- За постмодернистские подходы в общественно-политической жизни – 3-5 лет;
- За популизм – от 5 лет;
- За жестокую билбордизацию населения – от 7-8 лет с конфискацией;
- За разрушение культурного и социального капитала – от 10 лет;
- За тупо беспредел – от 12-15 лет;
- За жесь! – от 15 лет.



## Президент майбутнього

За вікном ще темінь, а він вже прокинувся. На столі Біблія, Нассім Талеб та ще декілька книжок. На всіх книгах печатка Русанівської бібліотеки. Президент прибрав кімнату, і ще раз подумки подякував за притулок звичайній київській пенсіонерці Галині Степанівні.

Час вирушати на роботу. Попереду форсування Дніпра та багато кілометрів бігу. З особистих речей у президента тільки кухоль, айфон та гідрокостюм. Останні – державна власність. *Omnia mea mecum porto* – це головний життєвий принцип президента. Всі статки президента можна побачити на ньому тут і зараз. Він буквально все носить з собою.

Купівля президентського айфону, як і гідрокостюму, була затверджена окремою постановою Кабміну за поданням Верховної ради після відповідного аудиту НАБУ, телепрограми Схеми, за участі ЦПС, конгресу антикорупційних блогерів та інших поважних структур.

Чохол президентського айфону має елітний інвентарний номер інв 00000001. Це один з небагатьох президентських привілеїв за що йому дуже дістається від преси та блогерів

...Позаду лівий берег Києва. Президент пірнає у Дніпро. Президент працює кролем і намагається сфокусуватися на кадрових питаннях. Успішний досвід Сингапуру не дає йому спокою – він вже посадив всіх своїх друзів і думає як розширювати безкомпромісну антикорупційну боротьбу на друзів друзів.

Приблизно за годину керманич країни з'являється на правому березі. Автомобілісти радо сигналять вже знайомій мокрій людині з кухлем яка перебігає Набережне шосе. Як символ історичного примирення президент відвідує вбиральню вертолітного майданчику. Далі на вулиці

його чекає сніданок: фалафель та імбирний чай. Пригощає Вегано хулігано та Мальтійський орден.

Саме час зробити перше протокольне селфі для співгромадян. Президент посміхається, та фотографує себе разом з кількістю подоланих кілометрів. Цей селфі – важливий сигнал що в країні все добре. Далі шлях веде вгору. Активісти та прості люди вже чекають на президента вздовж Маріїнського парку. Президент біжить повз величезну юрбу. Він не зупиняється але завжди увімкне диктофон і запише всі думки, скарги та побажання присутніх що лунають з усіх кутків головного парку країни.

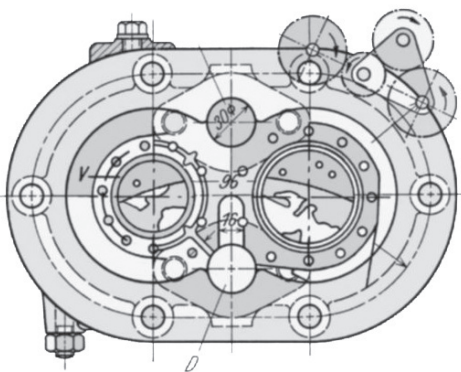
Нарешті президент дістався кабінету, запросив до себе голову адміністрації і почалась кропітка робота щодо аналізу Фейсбук-контенту. Треба ретельно проаналізувати цифровий відбиток джерела влади останньої доби на предмет ідей, думок, побажань, та стратегій з усіх сфер державного життя.

Пока вони працюють, президент серйозно замислився посадити голову АП років на п'ять за корупцію. Просто для профілактики. Нещодавно у нього з'явилась така можливість – без суду і слідства. Новий закон. Але тільки друзів. Президент подумав що він зможе довести в суді що за два роки вони вже стали друзями...

Після багатьох зустрічей з активістами, блогерами та небайдужими громадянами президент обов'язково знаходить час на протокольні заходи за участі іноземних дипломатів, міжнародних організацій та установ.

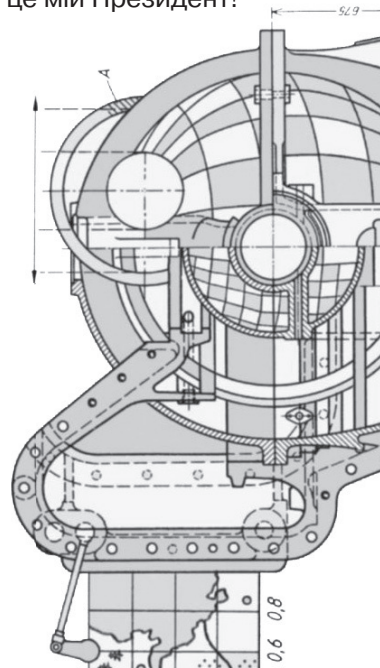
Ввечері президент поспішає на щоденний концерт-звіт перед народом України. Очільних держави виходить на величезну сцену на Хрещатику і починає душевну доповідь про те, що з точки зору перспектив економічного зростання "за вікном майже весна".

Після двох годин музичного спілкування з народом президент поспішає додому. Спочатку біжить по Парковій, далі звертає і прямує навпростець.



Коли президент зі швидкістю Усейна Болта пробігає повз паркувальників ресторану Курені, вони вже звично вітаються але при цьому продовжують свою неквапливу філософську розмову про відносність всього суцього...

Вже традиційно, другу частину Дніпра у напрямку лівого берегу президент залишає виключно для себе. Більше ніяких думок про апгрейд коду безпілотних тролейбусів у Херсоні, або хвилювань щодо обвалу курсу головних криптовалют у Крапівницькому. Він вмикає аудіокнигу поезій Ліни Костенко: "По цьому Дніпру пливли човни з Візантії. Царівна пливла, їй був вісімнадцятий год..." – відлунує ехолотом від дніпрових глибин, і кожна невеличка рибка родини коропових, і кожна поважна хижа риба ряду окунеподібних відчуває що отой силуєт вгорі – це мій Президент!



# Нарада віце-прем'єра Геннадія Зубка з директорами ЦРМС

U-LEAD є в першу чергу хабом, в якому повинні об'єднуватися зусилля як ОДА, РДА, органів місцевого самоврядування, так і всіх проектних груп, які працюють в напрямі реформи децентралізації.

**М**ова йде про GIZ, SIDA і проектні організації, які працюють паралельно – USAID, яка працює з ПУЛЬС, проекти з енергоефективності тощо. Про це наголосив під час спілкування 16 березня 2018 року з директорами регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування (U-LEAD) віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Геннадій Зубко. За його словами, *важливим є підхід ULEAD до визначення пріоритетності завдань. І окрему увагу необхідно звернути на формування перспективних планів, які повинні включати не тільки громади.*

Це і **формування первин-**

**ної медичної мережі, і мережі Центрів безпеки, і опорних шкіл та ЦНАПів** – і ці позиції мають обов'язково бути включені при формуванні перспективного плану створення ОТГ кожної області.

Окремо Віце-прем'єр наголосив і на питаннях створення ОТГ навколо центрів економічного зростання відповідно до визначеного переліку потенційних об'єднаних територіальних громад, вибори до яких можуть відбутися у 2018 році, а також сприяння у приєднанні територіальних громад до створених ОТГ, вибори в яких відбулися у 2015 – 2017 роках.

Третім пріоритетом є навчання

громад. *"Ви повинні інформувати громади про етапність просування реформ – Нової української школи, охорони здоров'я, адміністративних послуг – і навчання є одним із головних процесів в цьому. Але при цьому важливою умовою є визначення кількості лідерів в кожній з областей, які є по-суті "двигунами" в кожному напрямку.*

*Це люди, які не тільки можуть приїхати послухати тренінг, а й впровадити ці знання на практиці в своїй громаді. Тому, ви маєте стати головними провідниками цих процесів. Децентралізація – єдина реформа, яка так масштабно впроваджується за останні 25 років", — резюмував він.*



# Добровільне об'єднання територіальних громад Сумської області

Карта Перспективного плану формування спроможних об'єднаних територіальних громад Сумської області, затверджена розпорядженнями Кабінету міністрів України станом на квітень 2018 року.

В 2017 році Сумська облрада схвалила ряд змін до Перспективного плану, проте уряд ці зміни ще не затвердив. Кабінет міністрів та Мінрегіон очікують від Сумської облдержадміністрації та облради, що найближчим часом карта буде доопрацьована, з повною відсутністю т.зв. "білих плям".



## Умовні позначення

- Межа області
- Межа районів
- Територія сільських та селищних рад
- Буринська** Назва існуючих ОТГ
- Межі існуючих ОТГ
- Андріяшівська** Назва ОТГ, в яких призначено перші вибори
- ОТГ, в яких призначено перші вибори
- Конотопська** Назва перспективних ОТГ
- Межі перспективних ОТГ, затверджених КМУ
- Путівська** Назва ОТГ, які чекають рішення ЦВК стосовно призначення перших виборів
- ОТГ, які чекають рішення ЦВК стосовно призначення перших виборів

- Місто
- Селища міського типу
- Села

Сумський  
Центр розвитку  
місцевого  
самоврядування

[www.facebook.com/lgdc.sumy](https://www.facebook.com/lgdc.sumy)  
40000, м. Суми, пл. Незалежності 3/1, 1 поверх. Бізнес-центр "Акрополь"

[www.decentralization.gov.ua](http://www.decentralization.gov.ua)  
[www.minregion.gov.ua](http://www.minregion.gov.ua)  
[www.ulead.org.ua](http://www.ulead.org.ua)

Роздаткові матеріали не є засобом масової інформації. Розповсюджуються безкоштовно під час публічних та навчальних заходів, організованих Сумським Центром розвитку місцевого самоврядування, створеним за підтримки Програми "U-LEAD з Європою".

Видавець: ФОП Наталуха А.С.  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців серія  
СМв № 034 від 28.04.09, видане Державним Комітетом телебачення та радіомовлення України.

Друк: ФОП Барабанцева С.Г.

Наклад 500 прим. Підписано до друку 30.03.2018р.

Ця публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його країн-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми "U-LEAD з Європою", Європейського Союзу та його країн-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

За підтримки Програми "U-LEAD з Європою"



Funded by the European Union



співпраця з  
німеччиною  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Швеція  
Sverige



Polish aid



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ  
БУДІВНИЦТВА  
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА  
УКРАЇНИ

