ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС «КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»

Творча робота

учасника третього туру щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець»

на тему:

«Децентралізація влади та забезпечення економічного розвитку регіонів»

Сушко Людмила Володимирівна
управління фінансів Кагарлицької
райдержадміністрації Київської області
заступник начальника управління—
начальник відділу планування доходів

 _2017 p.	
-	

Зміст

Вступ

- 1. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративнотериторіального устрою України
 - 2. Фіскальна децентралізація
 - 3. Реформа регіональної політики
 - 4. Адміністративно-територіальна реформа

Висновок

Список використаних джерел

Вступ

Актуальність теми. Переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість і надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявляються неспроможними виконувати повноваження органів місцевого самоврядування на належному рівні.

Щороку чисельність сільського населення зменшується, а кількість сільських рад залишається незмінною, у більшості з них не утворено виконавчі органи, відсутні бюджетні установи, бюджетонаповнюючі підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Метою ϵ визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян.

Огляд тематики, проблеми і шляхи їх вирішення. Одним з найбільш пріоритетних завдань сьогодення залишається законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням адміністративно-територіального устрою, а також системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їх повноважень. Утворення фінансово спроможних об'єднаних територіальних громад для забезпечення економічного розвитку регіонів.

1. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративнотериторіального устрою України

Реформування адміністративно-територіального устрою ϵ невід'ємною складовою реформи територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Воно передбачене новою Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, прийнятою у серпні 2014 року.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає подолання багатьох проблем, а саме:

- залежність територій від центру;
- інфраструктурна та фінансова слабкість громад;
- деградація сільської місцевості;
- високий рівень дотаційності громад;
- низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо.

Напрямок проведення реформи місцевого самоврядування було визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року.

Відповідно до затвердженого документу, реформа місцевого самоврядування та децентралізації мала три основні напрями: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

З часу затвердження Концепції було сформовано базову правову рамку для проведення реформи, зокрема було внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України (фіскальна децентралізація), затверджено Державну стратегію регіонального розвитку та ухвалено новий Закон про регіональну політику, запущено процес зміни адміністративно-територіального устрою.

Особливістю проведення децентралізації влади в Україні ϵ те, що одночасно трива ϵ процес реформи місцевого самоврядування, адміністративнотериторіального устрою та державної регіональної політики.

2. Фіскальна децентралізація

Місцеві бюджети ϵ фінансовою базою місцевого самоврядування і від обсягу ресурсів, що акумулюються в цих бюджетах, залежить наскільки результативно місцеві органи влади будуть виконувати покладені на них повноваження.

Практичним кроком у напрямку бюджетної децентралізації та реформи міжбюджетних відносин стали зміни ухвалені 28 грудня 2014 року Верховною Радою України до Податкового та Бюджетного кодексів України. Внесені зміни визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також запровадили нову систему бюджетного вирівнювання.

Після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, основними податками, які наповнюють місцеві бюджети стали: 60% податку на доходи фізичних осіб, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% плати за надання адміністративних послуг.

Крім того, для розрахунку єдиного податку з сільськогосподарських товаровиробників проведено індексацію нормативно-грошової оцінки земель згідно коефіцієнтів, які становлять: 1996 рік – 1,703, 1997 рік – 1,059, 1998 рік – 1,006, 1999 рік – 1,127, 2000 рік – 1,182, 2001 рік – 1,02, 2005 рік – 1,035, 2007 рік – 1,028, 2008 рік – 1,152, 2009 рік – 1,059, 2014 рік – 1,249, а також у зв'язку із змінами до законодавства збільшилася ставка даного податку із 0,15 до 0,45. В результаті внесених змін значно збільшились надходження до бюджету. На прикладі Кагарлицького району надходження даного податку у 2015 році до попереднього періоду збільшилися на 6,4 млн. гривень (додаток 1).

Фінансування медичної та освітньої сфери передано на районний рівень через прямі субвенції з державного бюджету відповідно до затверджених нормативів. При чому залишки коштів державної субвенції у кінці року не вилучаються, а залишаються у місцевих бюджетах і можуть використовуватися в поточному бюджетному періоді.

Зменшено пільги зі сплати податку на нерухомість залежно від розміру площі об'єкта (пільги встановлено для нерухомості, які мають 60 м^2 для квартир та 120 м^2 для будинків). Закріплено ставки оподаткування нерухомості до 2% від розміру мінімальної заробітної платні за 1 м^2 . Проте затверджена формула є неефективною та складною у адмініструванні, кожна місцева рада затверджує власний відсоток.

Найбільш важливою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками, на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, — вилучаються тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1). Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації.

Натомість в адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9) у результаті скоротилася дотаційність місцевих бюджетів.

Запроваджено програмно-цільовий підхід у діяльності органів самоврядування, зокрема, середньо-термінові плани соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. Діяльність органів самоврядування зосереджено на розробці заходів і програм, спрямованих на стимулювання місцевого економічного розвитку з урахуванням особливостей конкретних територій.

Разом із тим, для подолання проблем на шляху проведення фіскальної децентралізації необхідно здійснити такі кроки:

- підвищити ефективність місцевих податків і зборів,
- необхідно відновити транспортний податок (сплата має надходити до завершення експлуатації транспортного засобу, а не перші п'ять років від часу придбання);
- надходження акцизного податку, зокрема від реалізації пального, необхідно зараховувати до районних бюджетів або до бюджетів об'єднаних територіальних громад.

3. Реформа регіональної політики

6 серпня 2014 року Кабінет Міністрів затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Наприкінці 2014 року Верховна Рада внесла зміни до Бюджетного кодексу — зокрема до статті 24¹ про Державний фонд регіонального розвитку. На початку 2015 року Верховна Рада ухвалила закон «Про засади державної регіональної політики», яким визначено мету, основні принципи та пріоритети державної регіональної політики; засади координації органів влади щодо розвитку регіональної політики тощо.

У результаті внесених до Законодавства змін було проведено реформу регіональної політики в Україні, зокрема передбачено кошти у Державному бюджеті на регіональну політику, визначено прозорий механізм фінансування проектів регіонального розвитку. Органи місцевого самоврядування отримали можливість готувати та подавати проекти на фінансування з Державного фонду, зокрема фінансування інвестиційних проектів та програм. Відповідно до статті 24¹ Бюджетного кодексу України, при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

При реалізації реформи більшість проектів були спрямовані на відновлення інфраструктури — реконструкцію та ремонт лікарень, ФАПів, будинків культури, заміна вікон у навчальних закладах, ремонт дорожнього покриття.

Крім того, на обласному рівні часто блокують проекти із політичних мотивів.

Для вирішення даних питань необхідно покращити відбір проектів регіонального розвитку, запровадивши реєстрацію всіх проектів, які розробляються органами місцевого самоврядування у Міністерстві регіонального розвитку. У такому випадку Міністерство регіонального розвитку зможе відслідковувати об'єктивність процесу. Зобов'язати обласні державні адміністрації давати чіткі пояснення щодо відхилення чи підтримки проекту регіонального розвитку.

4. Адміністративно-територіальна реформа

5 лютого 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». 8 квітня 2015 року Кабінет Міністрів України затвердив Постанову №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад».

Відповідно до Законодавства, громади повинні пройти процес добровільного об'єднання відповідно до розроблених та затверджених перспективних планів в одночас із визнанням об'єднаних територіальних громад спроможними.

Реалізація цього закону має забезпечити:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад;
- формування дієздатних територіальних громад;
- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Методикою визначено умови формування спроможних територіальних громад та порядок розроблення й схвалення перспективного плану формування територій громад. Одним з основних положень Методики ϵ визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу.

Проблеми, які виникають в ході виконання адміністративно-територіальної реформи:

- 1. Низька спроможність частини громад, які прийняли рішення об'єднатися.
- 2. Політизація процесу добровільного об'єднання територіальних громад (перспективні плани об'єднання територіальних громад затверджують обласні ради, які є політичними органами з представництвом політичних партій, у результаті обласні ради затвердили недосконалі перспективні плани).
- 3. Низька кадрова спроможність новоутворених громад (новообрані органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громади отримують більші ресурси та більшу відповідальність, якої вони раніше не мали).

Приклад Кагарлицький район

Відповідно до затвердженого розпорядженням КМУ від 18.11.2015 року №1206-р перспективного плану територія Кагарлицького району розділена на Кагарлицьку і Ржищівську громади, до Ржищівської громади відділено 8 територіальних одиниць Кагарлицького району, а саме Стайківська, Стрітівська, Кузьминецька, Великопріцьківська, Баликощучинська, Гребенівська, Півецька, Яблунівська (додаток 3).

Провівши громадські слухання у 2017 році виявили бажання об'єднатися із містом Ржищевом (місто обласного значення) лише Баликощучинська, Гребенівська, Півецька, Яблунівська сільські ради з чисельністю населення від 200 до 400 осіб, основний мотив територіальна близькість до центру об'єднаної громади. Крім того вартість утримання одного учня в вище зазначених загально-освітніх навчальних закладах за 2016 рік склала 17-20 тисяч гривень.

Решта 26 сільських рад району прийняли рішення об'єднання з містом Кагарликом (місто районного значення) основним критерієм був економічний аспект, в результаті Кагарлицька громада виявилась спроможна на відміну від Ржищівської. До Ржищівської громади відійшли села придніпровської зони із нижчою нормативно-грошовою оцінкою землі ніж в середньому по району. На надходження основних податків по сільських радах таких як: плата і орендна плата за землю, єдиний податок для сільськогосподарських товаровиробників, податок на доходи фізичних осіб від оренди земельних часток (паїв) впливає саме нормативно-грошова оцінка землі (додаток 4 і 5).

17 березня цього року Президент України Петро Порошенко підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад (законопроект №4772). Закон значно спрощує процедуру добровільного об'єднання громад, дозволяє визнавати спроможними навіть ті громади, які об'єдналися не за перспективним планом. Створені ОТГ мають більш широкі повноваження і значні ресурси, що дозволяє їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати школи, дитсадки, будувати водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку,

створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій навіть найвіддаленіших сіл тощо.

За спрощеною процедурою можна приєднуватися лише до ОТГ, визнаних Урядом спроможними. У Законі йдеться, що Кабінет Міністрів може визнати ОТГ спроможною за умови її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом як адміністративний центр, а також якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення громад, які мали в перспективі увійти до такої ОТГ.

Слід відмітити, що поправка, яка дозволяла приєднуватися громадам до міст обласного значення зазначена в законопроекті не підтримана в Парламенті у другому читанні, в звязку з відсутністю необхідної кількості голосів. Отже, поки що норми закону стосуються лише приєднання до ОТГ.

В даний час реформа відбувається виключно на рівні громад які є фінансово спроможними, відтак існують території, де у підпорядкуванні району тільки частина населених пунктів. Такі райони дуже слабкі у фінансовому та інфраструктурному плані, оскільки більшу частину фінансів, інфраструктури отримала новоутворена об'єднана громада. У такому випадку немає основи існування району.

Висновок

3 метою формування конкурентоспроможних та здатних до саморозвитку територій та місцевих громад доцільно здійснити їх *об'єднання за територіальним принципом*, враховуючи економічні, інфраструктурні, природно-ресурсні, культурні, етнічні критерії.

Органи самоврядування повинні здійснювати весь комплекс заходів, що стимулюватимуть економічний розвиток територій: підтримка підприємницької діяльності, сприяння залученню інвестицій, розвиток перспективних секторів.

Здійснення адміністративно-територівальної реформи і децентралізації влади необхідно націлити на створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій, а саме:

- забезпечення економічного розвитку територіальних громад (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури (електропостачання, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення);
 - планування розвитку території громади;
 - благоустрою території, утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
 - організації пасажирських перевезень на території громади;
 - управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
 - надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг;
 - надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території.

В основу об'єднання територіальних громад має бути покладено досягнення такого рівня спроможності, коли забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг. Це потребує оцінки перспектив та можливостей забезпечити самодостатність та спроможність до саморозвитку кожної громади з огляду на її ресурсний потенціал. У випадку неможливості забезпечити самодостатність територіальної громади — визначити необхідний обсяг залучення зовнішніх ресурсів та механізмів такого залучення.

На мою думку необхідно провести комплексне об'єднання громад в межах нині існуючих районів. Враховуючи те, що громади тепер у меншій мірі залежатимуть від раніше затверджених перспективних планів, очікується, що обласні ради разом з обласними державними адміністраціями розроблятимуть більш цілісні, збалансовані перспективні плани, сформовані на основі чітких розрахунків і критеріїв формування спроможних громад.

Реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади в Україні — це одна з фундаментальних реформ, що торкається практично всіх сфер життєдіяльності суспільства, тому для її успішного проведення необхідна широка підтримка громадськості, для отримання якої потрібне об'єктивне широке висвітлення процесу та проблем реформування у засобах масової інформації.

Слід зазначити, що вищеописані дії потребують великої політичної волі та спільних зусиль як центральних, так і регіональних органів, тільки в такому випадку, вони призведуть до позитивних економічних та соціальних перетворень.

Пропоную

- 1. Внести зміни до затверджених перспективних планів відповідно до волевиявлення громадян які проживають на території громад.
- 2. Надавати фінансову підтримку новоствореним об'єднаним територіальним громадам.
- 3. Надати громадам право управляти земельними ресурсами, зокрема використання земель за межами населеного пункту.

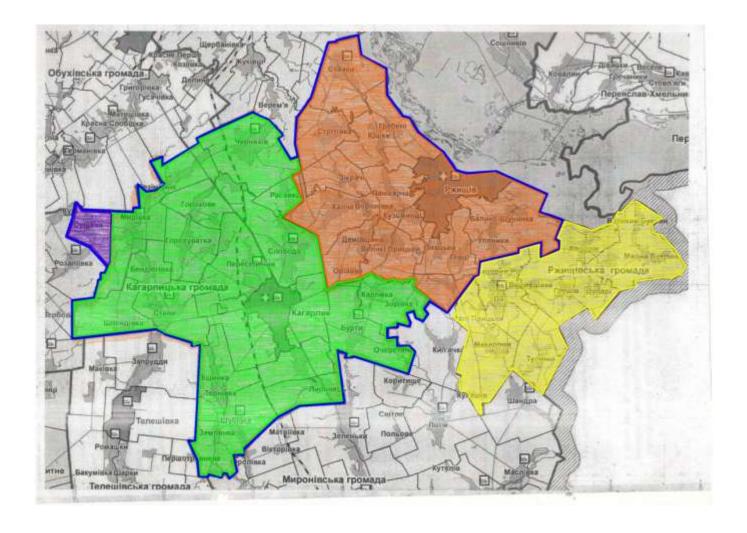
Список використаних джерел

- 1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
- 2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17
- 3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (зі змінами). Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
- 4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами). Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.
- 5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п.
- 6. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п.
- 7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p.
- 8. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв, В. Лупацій, В. Потапенко та ін.; Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна» [Електронний ресурс] Режим доступу: http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf

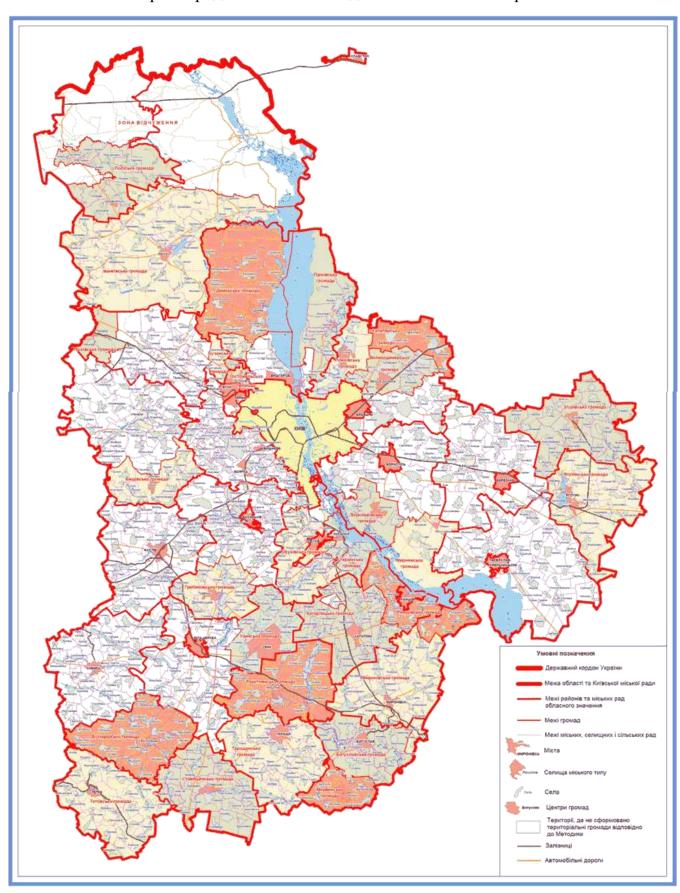
Довідка про стан надходження окремих податків, зборів та інших обов'язкових платежів до загального фонду бюджету Кагарлицького району за 2014 та 2015 роки

		фактично надійшло			
Код бюджетної класифікації	Найменування податкових і неподаткових платежів	2014 рік тис грн	2015 рік тис грн	Відсоток виконання	Відхилення тис грн
140400	Акцизний податок		5716,1		5716,1
	Податок на майно	9506,7	12209,8	128,4	2703,1
180101-					
180104	Податок на нерухоме майно		429,9		429,9
180105-					
180109	Плата за землю (100%)	9506,7	11637,3	122,4	2130,6
180110-11	Транспортний податок		142,6		142,6
	Единий податок з сільськогосподар				
180505	товаровиробників	373,2	6769,7	1814,0	6396,5
220125	Плата за надання інших адмінпослуг		516,1		516,1

Додаток 2 Поділ території Кагарлицького району на громади $(2014~\rm pi\kappa)$



Додаток 3. **Київська область** перспективний план формування територій громад Затверджено розпорядженням КМУ від 18.11.2015 №1206-р



Вартість 1 га землі (3%) від нормативно-грошової оцінки за 2016 рік (з урахуванням коефіцієнта індексації) на території Кагарлицького району

$N_{\overline{0}}$	Насра поли	Вартість 1га паю		
3/Π	Назва ради	(3%) за 2016 р., грн		
1	Кагарлицька	1237,88		
2	Кагарлицька	1282,51		
3	Б.Щучинська	856,28		
4	Бендюгівська	1283,67		
5	Буртівська	1257,95		
6	В.Пріцьківська	1314,54		
7	Горохівська	1290,79		
8	Горохуватська	1291,8		
9	Гребенівська	1007,21		
10	Демівщинська	1320,03		
11	Жовтнева	1285,47		
12	Зікрачанська	493,72		
13	Кадомська	1293,88		
14	Кузьминецька	1033,4		
15	Ліщинська	1296,12		
16	Леонівська	1234,16		
17	Липовецька	1267,95		
18	Мирівська	1283,67		
19	Новосілківська	1262,59		
20	Переселенська	1291,57		
21	Півецька	1273,82		
22	Расавська	1057		
23	Слобідська	1271,97		
24	Ставівська	1297,41		
25	Стайківська	920,02		
26	Стрітівська	1194,4		
27	Сущанська	1300		
28	Халчанська	1322,3		
29	Черняхівська	1266,37		
30	Шпендівська	1294,04		
31	Шубівська	1271,04		
32	Яблунівська	1336,8		

Аналіз виконання плану по доходах за 2016 рік

тис. грн.

	ПДФО (контингент), грн	ПДФО (60%)	власні надходження	Разом
Бюджет Кагарлицького р-ну			657,8	657,8
Бюджет м. Кагарлик	35 099 309	21 059,6	19 720,6	40 780,2
Бюджет с. Балико-Щучинка	1 427 066	856,2	602,3	1 458,5
Бюджет с. Бендюгівка	344 787	206,9	414,9	621,8
Бюджет с. Бурти	2 567 237	1 540,3	1 094,6	2 634,9
Бюджет с. Великі Прицьки	731 846	439,1	675,4	1 114,5
Бюджет с. Горохове	558 789	335,3	664,8	1 000,1
Бюджет с. Горохуватка	902 830	541,7	1 359,0	1 900,7
Бюджет с. Гребені	329 220	197,5	1 029,1	1 226,6
Бюджет с. Демівщина	752 625	451,6	647,5	1 099,1
Бюджет с. Зелений Яр	517 249	310,3	547,6	857,9
Бюджет с. Зіркачі	1 072 132	643,3	68,0	711,3
Бюджет с. Кадомка	1 112 411	667,4	600,1	1 267,5
Бюджет с. Кузминці	1 239 563	743,7	497,1	1 240,8
Бюджет с. Ліщинка	1 405 120	843,1	939,4	1 782,5
Бюджет с. Леонівка	911 056	546,6	4 514,5	5 061,1
Бюджет с. Липовець	912 606	547,6	826,1	1 373,7
Бюджет с. Мирівка	1 161 103	696,7	1 316,2	2 012,9
Бюджет с. Новосілки	1 049 599	629,8	410,5	1 040,3
Бюджет с. Півці	691 847	415,1	766,2	1 181,3
Бюджет с. Переселення	1 253 369	752,0	1 553,0	2 305,0
Бюджет с. Расавка	178 526	107,1	277,1	384,2
Бюджет с. Слобода	1 655 460	993,3	1 113,8	2 107,1
Бюджет с. Стави	1 142 680	685,6	1 816,0	2 501,6
Бюджет с. Стайки	1 775 310	1 065,2	1 073,6	2 138,8
Бюджет с. Стрітівка	683 481	410,1	383,0	793,1
Бюджет с. Сущани	1 113 526	668,1	679,1	1 347,2
Бюджет с. Халча	4 184 920	2 511,0	819,4	3 330,4
Бюджет с. Черняхів	3 465 363	2 079,2	1 687,5	3 766,7
Бюджет с. Шпендівка	2 616 438	1 569,9	1 191,8	2 761,7
Бюджет с. Шубівка	2 080 717	1 248,4	1 067,1	2 315,5
Бюджет с. Яблунівка	296 637	178,0	220,7	398,7
Всього:	73 232 822	43 939,7	49 233,6	93 173,3

без ПДФО