

Рекомендації II Міжнародної науково-практичної конференції «Територіальний розвиток і регіональна політика: сучасний стан та орієнтири подальших реформ»

Актуальність порушених на конференції питань зумовлена реалізацією в Україні адміністративно-територіальної реформи та формуванням нової бюджетної політики розвитку територіальних громад, яка базується на засадах децентралізації і метою якої є посилення спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування. З одного боку, це стало об'єктивним наслідком економічної та політичної неефективності наявної вертикалі державного управління та критеріальною умовою переходу до нового витка соціально-економічного розвитку України як держави. З іншого, – попри тривале затягування процесів децентралізації влади, ні на старті реформ, ні після двох років їх реалізації, урядом не вироблено чіткої моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та контролю між національним, регіональним і місцевим рівнями управління. Як наслідок, поряд з низкою перших позитивних результатів поза увагою залишились проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади в процесі одержання нових повноважень, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України загалом.

За цих умов виникає гостра потреба у критичному переосмисленні реального стану справ, окресленні кола головних бар'єрів, які унеможливають ефективний розвиток територіальних громад, зокрема й у сільській місцевості, а також у визначенні стратегічних і тактичних пріоритетів подальших реформ, що забезпечать усунення ризиків і сприятимуть їх успішності.

1. Під час обговорення результатів реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України учасники конференції акцентували увагу на необхідності забезпечення взаємоузгодженості децентралізації, адміністративно-територіальної і адміністративної реформ і сформулювали низку висновків, зокрема:

- недостатньо чіткою та обґрунтованою є методологічна база реформи, яка задає її напрям (децентралізація), але не містить відповідей на питання щодо межі децентралізації, форм і засобів поєднання принципів централізації та децентралізації і публічного управління;
- невизначеність територіально-правового статусу об'єднаної територіальної громади, територія якої за межами населеного пункту залишається поза юрисдикцією цих громад, зокрема у сфері просторового планування;
- хибність дотримання принципу виключної добровільності при створенні адміністративно-територіальних одиниць фактично унеможливує поєднання індивідуальних, локальних, регіональних і державних інтересів при формуванні системи адміністративно-територіального устрою держави;
- найважливішим завданням реформи слід розглядати не механічне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць зі збільшенням їх сумарного людського й економічного потенціалу (не можна перетворювати районну ланку системи адміністративно-територіального устрою у базову, консервуючи при цьому нинішнє становище зацікавленості у використанні внутрішніх резервів розвитку та патерналістські очікування), а створення умов для активізації потенціалу саморозвитку громад – економічного, людського, громадської активності й відповідальності тощо;
- потребує перегляду методична база формування об'єднаних територіальних громад. Питання просторових параметрів громад є не менш важливим, ніж чисельність населення та економіки. У територіальних громадах – адміністративно-територіальних одиницях, які включатимуть багато віддалених населених пунктів, зростатиме негативний ефект економічної і соціальної периферійності;
- перший етап реалізації реформи децентралізації в Україні засвідчив посилення соціально-економічної диференціації адміністративно-територіальних одиниць, тобто не вдалось уникнути ризику поглиблення територіальних диспропорцій, а механізми прямого регулювання (зокрема бюджетного вирівнювання) та

непрямого впливу (спрямовані на стимулювання економічної активності громад) виявились неспроможними врегулювати проблему нерівномірності ендегенного потенціалу розвитку громад і різної ефективності його використання. Тому важливим подальшим кроком реалізації реформ є модернізація інструментів механізму регулювання внутрішньорегіональних диспропорцій;

- формування ефективно функціонуючих територіальних громад вимагає удосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, у тому числі шляхом прийняття закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який сприятиме врегулюванню статусу службовців органів місцевого самоврядування, деполітизації служби в цих органах і підвищить мотивацію службовців;
- необхідно розробити й забезпечити реалізацію програм з підготовки / перепідготовки управлінського персоналу територіальних громад, спрямованих на підвищення їх кваліфікації.

2. Оцінюючи ефективність реалізації реформи бюджетної децентралізації, учасники конференції визнали, що сучасна система міжбюджетних відносин надалі залишається розбалансованою. Вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних відносин в умовах розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування може базуватися на впровадженні низки заходів, які здатні призвидшити позитивні зміни, а саме:

у сфері регулювання міжбюджетних відносин:

- передача органам місцевого самоврядування повноважень із самостійного управління соціальною сферою і територіальним розвитком має супроводжуватися адекватною бюджетною децентралізацією, масштабною фінансовою допомогою з боку держави чи зовнішніх джерел, оскільки стан об'єктів соціальної інфраструктури зумовлює значні витрати на їх оновлення і утримання;
- підвищення ефективності місцевих податків і зборів шляхом удосконалення Державною фіскальною службою України та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України механізмів їх адміністрування та формування єдиної бази даних для забезпечення повної та прозорої системи обліку, що дасть змогу забезпечити ефективний фіскальний контроль;
- удосконалення формульних розрахунків базової та реверсної дотації, позаяк чинний порядок розрахунку не передбачає можливість здійснення перерахунку обсягу цього трансферту внаслідок зміни основних показників (наявне населення, надходження податку на прибуток, ПДФО), які можуть відбуватися протягом року, що може призвести до недовиконання плану податкових надходжень і отримання необґрунтованого обсягу дотації;
- перегляд складу доходів місцевих бюджетів, що дозволить зменшити трансфертну залежність від Державного бюджету. Наприклад, є сенс збільшити норматив відрахування з ПДФО, що сплачується зареєстрованими платниками на території області до обласного бюджету до 20-25%, натомість 10% ПНП – зараховувати до Державного бюджету. Зрозуміло, що в такому випадку вирівнювання фінансової спроможності обласних бюджетів слід здійснювати за цим податком;
- стимулювання місцевої влади до нарощення власного фінансового потенціалу шляхом надання (при застосуванні трансфертного методу бюджетного вирівнювання) переваги нецільовим дотаціям, позаяк цільові трансферти (субвенції) обмежують органи місцевого самоврядування у вільному виборі реалізації бюджетної політики;
- розв'язання питання щодо погашення заборгованості Державного бюджету з пільг і субсидій перед місцевими бюджетами та достатнього забезпечення асигнуваннями видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення, що здійснюються за рахунок субвенцій з Державного бюджету до місцевих бюджетів;
- удосконалення фінансування освітніх закладів за рахунок освітньої субвенції, зокрема шляхом перегляду коефіцієнтів, що використовуються у формулі розрахунку освітньої субвенції та забезпечення гнучкості їх використання

відповідно до динамічних змін у різних групах населених пунктів, а також перегляд відповідності між наявними групами класів (поділ за наповненістю) та встановленими коефіцієнтами. Необхідно також при розрахунку освітньої субвенції з Державного бюджету виділяти місцевим бюджетам кошти, враховуючи кошти для підвищення кваліфікації працівників.

у сфері зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування:

- удосконалення системи адміністрування податків (зокрема податку на нерухомість і плати за землю) у напрямі спрощення, оптимізації та прозорості;
- здійснення вирівнювання податкоспроможності територій не тільки за доходами від ПДФО та податку на прибуток, а й за доходами від рентних платежів. Це дозволить знизити обсяги базової дотації для громад, які отримують значний фінансовий ресурс від рентних платежів;
- коректування завдань і методичних засад розподілу ресурсу ДФРР, зокрема в частині врахування необхідності зниження не лише міжрегіональної, але і внутрішньорегіональних асиметрій. Важливо також повернутись до первинної суті ДФРР як джерела фінансування інвестиційних (розвиткових) проектів;
- забезпечення соціальної справедливості у випадку справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом переформатування процесу зарахування надходжень від оподаткування цим податком у місцевий бюджет за місцем фактичного проживання особи.

3. Визначаючи пріоритети розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації влади, учасники конференції запропонували низку заходів, спрямованих на розв'язання наявних проблем розвитку сільських територій та їх соціально-економічного відродження в сучасних умовах, зокрема:

- удосконалити механізм державної підтримки українського села, запровадивши замість прямого бюджетного субсидювання агровиробників грантову систему розбудови об'єктів інфраструктури шляхом співфінансування відповідних проектів з Державного бюджету України. При цьому основний акцент має робитися на модернізацію та удосконалення мережі автомобільних доріг і шляхів сполучення, розбудову інженерної та інформаційної інфраструктури, а також формування сучасних закладів і маркетингової інфраструктури на селі;
- забезпечити дієві перетворення в аграрному секторі економіки, пов'язані з відмовою від державного сприяння великим агрохолдингам у реалізації їх тимчасових економічних інтересів і створення належних умов для ефективного розвитку і підвищення конкурентоспроможності сімейного типу господарювання в сільському господарстві, становлення вітчизняного сімейного фермерського укладу європейського зразка, який є запорукою продовольчого суверенітету країни і визначальним чинником сільського розвитку;
- здійснити розбудову цілісної системи інформаційно-просвітницької роботи з мешканцями сільських територіальних громад і розробити сучасний механізм їх інформаційно-консультаційного забезпечення, який передбачатиме залучення до цього процесу наукових установ і вищих навчальних закладів, громадських організацій і органів місцевого самоврядування різного рівня, органів державної влади і міжнародних донорських організацій;
- створити у кожній об'єднаній територіальній громаді агенції місцевого / сільського розвитку, а також розробити механізми їх співфінансування з бюджетів різних рівнів із залученням коштів міжнародних донорських організацій, підприємств, благодійників та інших зацікавлених інституцій.

Учасники конференції рекомендують:

1. Верховній Раді України:

1.1. Забезпечити прийняття у другому читанні та в цілому закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (законопроект від 01.07. 2015 р. № 2217), а також прийняття у другому читанні та в цілому закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними

ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (законопроект від 31.03. 2016 р. № 4355).

1.2. Допрацювати та прийняти закон України «Про освіту», який дозволить реформувати освітню галузь, і на базі якого будуть прийняті закони «Про середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про позашкільну освіту» тощо.

1.3. Завершити підготовку та прийняти законодавчі акти й нормативні документи, необхідні для забезпечення реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади у сфері земельних відносин, освіти, охорони здоров'я, виборів представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

1.4. Провести парламентські слухання за результатами першого етапу реалізації реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні.

1.5. Внести зміни до статті 25 Закону України «Про землеустрій», визначивши територію об'єднаної територіальної громади як окремий об'єкт розробки схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель; проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) її меж.

1.6. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, унормувавши виокремлення та регламентування фінансово-бюджетної ідентифікації постійних механізмів децентралізованого стимулювання та сприяння розвитку сільськогосподарських кооперативів в сільській місцевості, для чого:

- частину другу статті 24¹ «Державний фонд регіонального розвитку» доповнити другим абзацом такого змісту: «Не менше 5 відсотків коштів державного фонду регіонального розвитку у відповідному бюджетному періоді повинні складати бюджетні призначення на підтримку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів»;
- частину другу статті 55 «Захищені видатки бюджету» доповнити абзацом двадцятим такого змісту: «підтримку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів».

2. Кабінету Міністрів України:

2.1. Внести зміни до чинної Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в частині необхідності її орієнтації на посилення відповідальності регіонів за регулювання процесів їх економічного розвитку та недопущення поглиблення внутрішньорегіональних соціально-економічних диспропорцій.

2.2. Внести зміни до Методики формування спроможних територіальних громад у частині обмеження просторових параметрів громад задля недопущення погіршення доступності до публічних послуг, посилення проявів периферійності та створення умов активізації розвитку людського потенціалу територіальних громад. При здійсненні щорічного моніторингу адміністративно-територіальної реформи пріоритетного значення слід надавати не кількості новостворених об'єднаних територіальних громад, а показникам економічного розвитку сільських територій, зокрема зростанню рівня їх фінансової спроможності, динаміці чисельності сільського населення, обсягу залучених інвестицій, зменшенню рівня бідності та безробіття тощо.

2.3. Ініціювати та забезпечити перегляд механізмів бюджетного вирівнювання, що дозволило б оптимізувати обсяги базової дотації для громад і стимулювати місцеву владу до нарощення власного економічного потенціалу та збільшення дохідної частини місцевих бюджетів.

2.4. Обґрунтувати та подати Верховній Раді України пропозиції щодо внесення змін до податкового й бюджетного законодавства, спрямовані на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та оптимізацію міжбюджетних відносин. Зокрема, пропонується задля розширення дохідної бази обласних бюджетів передбачити збільшення нормативу відрахування з ПДФО, що сплачується зареєстрованими платниками на території областей до обласного бюджету до 25%, що дозволить здійснювати фінансування інвестиційних проектів у регіоні та нівелювати ризики поглиблення внутрішньорегіональних диспропорцій.

2.5. Ініціювати корегування завдань і методичних засад розподілу фінансового ресурсу ДФРР шляхом усунення політичної і корупційної складової при розподілі коштів, що дозволить підвищити ефективність діяльності цієї інституції в реалізації державної регіональної політики.

2.6. Переглянути доцільність децентралізації вторинної ланки системи охорони здоров'я, зважаючи на низьку ефективність децентралізованої моделі надання послуг у сфері охорони здоров'я у низці європейських країн, і вжити відповідних заходів щодо недопущення зниження якості послуг у цій сфері.

Доручити Міністерству аграрної політики та продовольства України створити відкритий інформаційно-сервісний онлайн-ресурс, структура якого охоплювала б:

- каталог нормативно-правових актів щодо створення та функціонування сільськогосподарських кооперативів, систематизований за видами їх діяльності;
- наукові, навчально-практичні та інформаційні матеріали щодо вітчизняного та світового досвіду сільськогосподарської кооперації;
- діючі на постійній основі семінари, курси, тренінги, спрямовані на поліпшення ділової ерудиції щодо актуальних заходів державної підтримки та прогресивного досвіду розвитку сільськогосподарської кооперації, механізмів практичної адаптації сільськогосподарських кооперативів до наявних ризиків і змін нормативно-правової бази;
- рекомендації щодо оптимізації витрат сільськогосподарського кооперативу відповідно до кон'юнктури ринку, залучення сільськогосподарського кооперативу у ринковий механізм функціонування аграрного сектору;
- пропозиції щодо системного розширення доступу сільськогосподарських кооперативів до каналів і ринків збуту продукції, у тому числі її просування на зовнішньому ринку.

3. Міністерству освіти і науки України, Міністерству соціальної політики України:

3.1. Для удосконалення трансфертного методу вирівнювання за доходами та покращення надання якісних публічних послуг розробити галузеві стандарти з надання цих послуг, що дозволило б забезпечити перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме публічних послуг відповідно до їх визначеного переліку, на основі яких проводитимуться розрахунки обсягів відповідних субвенцій.

4. Регіональним та місцевим органам влади:

4.1. Посилити інформаційний супровід реформи децентралізації влади шляхом сприяння підготовці фахівців для органів місцевого самоврядування, спроможних здійснювати середньострокове управління фінансовими ресурсами територіальних громад, готувати проекти їх розвитку та забезпечити ефективне управління освітньою та медичною сферою на місцевому рівні.

4.2. Здійснити корегування регіональних стратегій у напрямі підвищення ефективності використання внутрішнього соціально-економічного потенціалу територій та врахування цілей Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року.

4.3. Забезпечити ефективне функціонування системи надання адміністративних послуг населенню задля недопущення погіршення їх доступності у процесі об'єднання громад і підвищення якості медичних, освітніх, адміністративних і інших послуг.

4.4. Створити у кожному регіоні координаційно-дорадчі ради, які мають виражати інтереси і представляти консолідовану позицію об'єднаних територіальних громад, сформовану за участі наукового та експертного середовища, у процесі взаємодії з відповідними регіональними та центральними органами державної влади, а також при налагодженні співпраці з міжнародними донорськими організаціями та представниками бізнесу.

4.5. Забезпечити підтримку реалізації проектів інфраструктурного та економічного спрямування, реалізація яких спрямована на поглиблення взаємодії територіальних громад на внутрішньорегіональному рівні. Це дозволить підвищити ефективність використання бюджетних ресурсів регіонів і сприятиме налагодженню внутрішньорегіональної економічної інтеграції.