



УДК 332.1

Оленковська Лариса Павлівна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат наук з державного управління, доцент

МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Анотація. У статті здійснено аналіз змін, внесених до нормативно-правових актів, що регулюють сферу земельних відносин і вплив таких змін на можливості економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: місцевий економічний розвиток, економічна спроможність територіальних громад, субвенція на розвиток, місцеві бюджети, механізми взаємодії органів місцевого самоврядування,

Olenkovska L.P. Local economic development of the united national territorial communities and state life related policies

Annotations. The article analyzes the changes made to normative legal acts regulating the sphere of land relations and the impact of such changes on the possibilities of economic development of the combined territorial squabbles.

Key words: local economic development, economic capacity of territorial communities, subvention for development, local budgets, mechanisms of interaction of local self-government bodies.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Основним завданням політики децентралізації влади в Україні є підвищення рівня економічної спроможності територіальних громад з метою передання значної частини повноважень від держави органам місцевого самоврядування. Особливістю економічного розвитку більшості утворених об'єднаних територіальних громад в Херсонській області та інших південних областях України є те, що доходи місцевих бюджетів цих громад наповнюються переважно за рахунок рентних платежів.

Різкі зміни політики в сфері земельних відносин призводять до значних витрат місцевих бюджетів без можливості для громад впливати на економічний результат.



Аналіз останніх досліджень і публікацій. З проблем децентралізації в Україні та економічної спроможності територіальних громад написано чимало праць. Так, Ю. Набатова описує питання формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів, О. Ольшанський аналізує спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації, Ю. Субботович досліджує особливості бюджетної децентралізації та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування, Г. Маркович аналізує особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри таку вивченість означеного питання, проблема полягає в конфлікті інтересів користувачів земельних ресурсів, які намагаються скоротити видатки, що впливає на собівартість сільгосппродукції, та лобювати свої інтереси в процесі підготовки України до продажу земель сільськогосподарського призначення. Органи місцевого самоврядування, своєю чергою, втрачають можливості наповнення місцевих бюджетів та, відповідно, підвищення інвестиційної привабливості територіальних громад.

Формулювання цілей статті. Метою публікації є дослідження загальної ситуації щодо впливу на економічні можливості територіальних громад через зміни у сфері земельних відносин і формулювання пропозицій щодо узгодження конфлікту інтересів.

Виклад основного матеріалу. На території Херсонської області практично всі утворені територіальні громади, крім міста Нова Каховка, є територіально сільськими й селищними. Лише три з них мають на своїй території підприємства, які можна віднести до середніх (з кількістю зайнятих понад 200 осіб).

Спільною економічною особливістю є переважання сільськогосподарського виробництва, вирощування сільськогосподарських культур. Однак навіть Міська ОТГ Нова Каховка має на своїй території значний



обсяг земель сільськогосподарського призначення. За винятком Роздольненської з площею 88,7 км², громади мають площу понад 160 км².

Переважна кількість земель – це землі пайщиків, членів територіальних громад, які укладають договори оренди на використання цих земель і таким чином формують свій пасивний дохід. Відповідно від оцінки залежить розмір орендної плати, яку може отримати власник земельного паю.

Також у власності безпосередньо сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад перебуває значний обсяг земель, що передаються в оренду користувачам. Цей дохід зараховується до загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу України станом на 1 січня 2019 року джерелами надходжень до місцевих бюджетів визначено:

Податки	Збори та інші платежі	Інші доходи
1) 60% податку на доходи фізичних осіб	1) туристичний збір	1) різноманітні трансфери
2) 25% екологічного податку	2) збір за місця для паркування транспортних засобів	2) власні надходження бюджетних установ
3) 5%-й акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизними товарами	3) плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності	3) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища
4) 100% єдиного податку	4) державне мито	4) місцеві запозичення
5) 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	5) 50% рентної плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів	5) надходження в межах програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу
6) 100% податку на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю, транспортний податок)	6) орендна плата за водні об'єкти, їх частини, що надаються в користування на умовах оренди	6) кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна
	7) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	7) повернення кредитів, наданих із місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та одиноким молодим



		громадянам на будівництво та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними
	8) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності	
	9) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами, й інші доходи, що підлягають зарахуванню до ОТГ	
	10) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг	
	11) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування	
	12) адміністративні штрафи	
	13) 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло.	
	14) інші доходи, що підлягають зарахуванню до ОТГ	

Порівняльний аналіз доходів територіальних громад підтверджує, що для більшості з них поки що основним джерелом доходів залишаються рентні платежі, зокрема плата за землю.

Своєрідний наступ на джерела доходів об'єднаних територіальних громад розпочався 2017 року, коли вже після затвердження органами місцевого самоврядування в липні 2017 року відсоткових ставок плати за землю на 2018 рік відповідно до податкового кодексу України Міністерство агрополітики змінило правила гри, впровадивши нову нормативно-грошову оцінку земель неюстованим наказом від 23 травня 2017 року № 262, не повідомивши про це органи місцевого самоврядування. У результаті більшості громад завдано



значних втрат – до 30% бюджетних надходжень від плати за землю. Єдиним порятунком для частити громад була можливість, передбачена в Податковому кодексі України (Прикінцеві положення), вносити зміни до вже ухвалених рішень. Таким чином, фактично в «ручному» режимі доходи місцевих бюджетів було відрегульовано.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 року №105 2018 року було проведено загальнонаціональне (всеукраїнське) нормативне грошове оцінювання земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, що знову відбулося вже після того, як місцеві ради, виконуючи положення Податкового кодексу, установили відсоткові ставки плати за землю, зокрема орендну плату. Національна нормативно-грошова оцінка земель впроваджена наказом Міністерства агрополітики від 16 листопада 2018 року № 552 з 1 січня 2019 року. Автором спільно з експертом з питань місцевих бюджетів М.Кривецькою було проаналізовано вплив упроваджених нормативно-правових актів на доходи місцевих бюджетів.

Як показує попередній аналіз, розмір нормативної грошової оцінки землі значно зменшився, через що місцеві бюджети області понесуть втрати надходжень, насамперед зі сплати єдиного податку IV групи платників. Також це вплине на зменшення надходжень земельного податку, орендної плати за землю та податку на доходи фізичних осіб з доходів за здавання в оренду земельних ділянок, земельних часток (паїв).

Місцеві бюджети на 2019 рік формувалися і затверджувалися без урахування результатів нового нормативного грошового оцінювання земель, застосування якого призведе до їх розбалансування.

Висновки з даного дослідження. Ураховуючи наведене, з метою врегулювання питання на державному рівні про відтермінування введення в дію загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів до 01 січня 2020 року, Асоціація міст України просить проаналізувати стан впливу



загальнонаціонального (всеукраїнського) нормативного грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення на надходження до місцевих бюджетів:

– з метою приведення відповідно до норм Бюджетного кодексу України (ст. ст. 59, 60, 80) доповнити Податковий кодекс України окремою нормою щодо подання органами Державної фіскальної служби органам місцевого самоврядування інформації про суми нарахованих і сплачених податків, суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків і зборів на відповідних територіях; суми списаного податкового боргу; розстрочені й відстрочені суми податкового боргу та грошових зобов'язань платників податків; суми наданих податкових пільг. Зазначена інформація подається по платниках податків;

– надати органам місцевого самоврядування право доступу до баз даних Державної фіскальної служби України в частині податків та зборів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, з метою здійснення дієвого контролю відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету;

– забезпечити індексацію нормативної грошової оцінки землі та майна відповідно до індексу споживчих цін за 2018 рік та не допустити встановлення Перехідними положеннями Податкового кодексу індексу споживчих цін за попередній рік, що використовується для визначення коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки земель, із значенням 100 відсотків;

– продовжити 2019 року дію норми щодо незастосування вимог підпункту 4.1.9 пункту 4.1 та пункту 4.5 статті 4, підпункту 12.3.4 пункту 12.3, підпункту 12.4.3 пункту 12.4 та пункту 12.5 статті 12 Податкового кодексу України та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до рішень про встановлення місцевих податків і зборів, ухвалених органами місцевого самоврядування, зокрема радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом і



перспективним планом формування територій громад після 15 липня 2018 року та 2019 року;

– урегулювати законодавчо питання щодо передання до комунальної власності об'єднаних територіальних громад водних об'єктів, що перебувають за межами населених пунктів.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому плануємо розглянути й вивчити зарубіжний досвід впливу на економічні можливості територіальних громад через зміни у сфері земельних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. – Ефективна економіка – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>
2. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. – Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 4 (55). – С.5.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16 березня 2016 р. № 200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>
4. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zhydachivrda.org.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf
5. Ярьсько: бюджетна децентралізація – це не додаткові субвенції із збереженням «схем» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2015/01/16/521924/>
6. Субботович Ю. Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування [Текст] / Ю. Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка, 2013. – № 13 – С. 44-46.
7. Ткачук А. С. Наступний етап об'єднання громад почнеться з другого півріччя 2016 року, незалежно від того, що про це думає політикум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1945>
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
9. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Г. Маркович. – Режим доступу: http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetiv_otg_249352.html
10. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. Наталенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.
11. Ніколенко В. Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний посібник / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський. – К., 2016. – 41 с.



12. Наказ Мінагрополітики України від 16 листопада 2018 року № 552 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minagro.gov.ua/organic_ministry?tid_hierachy=326
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 року № 105 «Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://land.gov.ua/info/postanova-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-07-liutoho-2018-r-105-pro-provedennia-zahalnonatsionalnoi-vseukrainskoi-normatyvnoi-hroshovoi-otsinky-zemel-silskohospodarskoho-pryznachennia-ta-vnesennia/>

Statement of the problem. The main task of the policy of decentralization of power in Ukraine is to increase the level of economic capacity of territorial communities with a view to transferring a significant part of powers from the state to local self-government bodies. The peculiarity of the economic development of most of the formed united territorial communities in the Kherson region and other southern regions of Ukraine is that the local budget revenues of these communities are filled mainly through rent payments.

Urgency. In order to resolve the issue at the state level on the introduction of a national normative monetary valuation of agricultural land outside the settlements, the Association of Ukrainian Cities asks to analyze the state of influence of the nationwide (all-Ukrainian) normative monetary valuation of agricultural land for receipt of local budgets.

The purpose of the article is to study the general situation regarding the impact on the economic opportunities of territorial communities through changes in the field of land relations and the formulation of proposals for the coordination of conflicts of interest.

Our task was to study the changes made to normative legal acts regulating the sphere of land relations and the impact of such changes on the possibilities of economic development of the combined territorial squabbles.

Summary. In order to bring in accordance with the norms of the Budget Code of Ukraine a proposal to supplement the Tax Code of Ukraine with a separate provision for the submission by the bodies of the State fiscal service to local self-government bodies of information on the amounts of assessed and paid taxes, the



amount of tax debt and excessively paid taxes and fees to local budgets in the respective territories; the amount of tax debited; deferred and deferred amounts of tax debt and monetary obligations of taxpayers; the amount of tax benefits granted.

Conclusions and outcomes. It is proposed to provide local governments with the right to access the databases of the State fiscal service of Ukraine in respect of taxes and fees included in the budgets of local self-government in order to carry out effective control in accordance with the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" in compliance with obligations on payments to the local budget.

It is proposed to provide indexation of normative monetary valuation of land and property in accordance with the consumer price index for 2018 and to prevent the introduction of the transitional provisions of the Tax Code of the Consumer Price Index for the previous year used to determine the index of normative monetary valuation of land with a value of 100 per cent.