

U-LEAD
З ЄВРОПОЮ



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ

В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

ФІНАЛЬНИЙ ЗВІТ

БАЗУЄТЬСЯ НА РЕЗУЛЬТАТАХ ОЦІНЮВАННЯ, ПРОВЕДЕНОГО ЦЕНТРОМ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТА АНАЛІТИЧНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА ЗАМОВЛЕННЯ ПРОГРАМИ «U-LEAD З ЄВРОПОЮ», ТА ЗУСТРІЧЕЙ З КЕРІВНИКАМИ ТА ПРЕДСТАВНИКАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПРОТЯГОМ ЛИСТОПАДА 2018 - ТРАВНЯ 2019 РОКУ



МІНІСТЕРСТВО РОЗВИТКУ
ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ



Автори:

Сімон Ноймаєр, міжнародний експерт GIZ Україна
Юлія Сибірянська, «U-LEAD з Європою»
Віктор Венцель, «U-LEAD з Європою»
Консультанти Центру інформаційних та аналітичних технологій

Базується на результатах оцінювання, проведеного Центром інформаційних та аналітичних технологій на замовлення Програми «U-LEAD з Європою», та зустрічей з керівниками та представниками об'єднаних територіальних громад протягом листопада 2018 - травня 2019 року

Переклад з англійської

Reviewed by:

Тімо Біанк, GIZ Україна;
Ясмiна Джікіч, SKL international

Автори та Програма «U-LEAD з Європою» хотіли б висловити свою подяку фахівцям об'єднаних територіальних громад, що прийняли участь в оцінюванні, за їхню відкритість та готовність до співпраці, залученим до оцінки експертам ВП ЦРМС та радникам з місцевих фінансів за їхню підтримку та постійне долучення до налагодження систем управління місцевими фінансами у громадах, що прийняли участь в оцінюванні, партнерському проекту DOBRE за надання своєї методики оцінювання та безперервний обмін інформацією у сфері управління місцевими фінансами.

Ця публікація відображає думку її авторів та може не відповідати офіційній позиції Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» та Шведсько-Українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні».

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-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», Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні», Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

ЗМІСТ

1. ПЕРЕДУМОВИ ТА МЕТА ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ.....	4
2. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ.....	5
3. СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ В ОТГ.....	6
4. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ОТГ.....	7
5. ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ОТГ.....	7
6. ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ В ОТГ, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ.....	10
7. УПРАВЛІННЯ ВИДАТКАМИ БЮДЖЕТІВ В АНАЛІЗОВАНИХ ОТГ.....	17
8. УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ.....	23
8.1. Управління земельними ресурсами.....	23
8.2. Управління комунальними підприємствами.....	25
8.3. Заходи щодо енергоефективності в ОТГ.....	26
9. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАКУПІВЕЛЬ В ОТГ.....	26
10. ОРГАНІЗАЦІЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ.....	29
11. ОРГАНІЗАЦІЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ В ОТГ.....	30
12. ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТУ ТА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ.....	31
13. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ.....	31

1. ПЕРЕДУМОВИ ТА МЕТА ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ

Програма «U-LEAD з Європою» (Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку) — є ініціативою, що спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, з метою підтримки України та її руху до більш демократичного, стабільного та процвітаючого майбутнього. Програма «U-LEAD з Європою» підтримує політику децентралізації та реформу регіональної політики шляхом надання правових та стратегічних рекомендацій щодо формування відповідного законодавства та політики. «U-LEAD з Європою» підвищує можливості стейкхолдерів щодо децентралізації та регіонального розвитку на усіх рівнях, із основним фокусом на розвиток громад та якість життя їх жителів. Вдосконалення фінансового управління в об'єднаних територіальних громадах (далі — ОТГ) та підвищення їх інституційної спроможності з метою впровадження реформи місцевого самоврядування входять до переліку пріоритетних напрямків Програми.

Базуючись на результатах пілотного проекту «Структура, інструменти та процедури організації фінансового контролю у громадах», аналізу додаткових даних та документів, консультацій з проектом DOBRE та іншими донорами, що працюють на місцевому рівні, програма «U-LEAD з Європою» ініціювала проведення глибокого аналізу та здійснення оцінки поточного статусу системи управління місцевими фінансами в об'єднаних територіальних громадах. Метою цього аналізу було оцінити на скільки якісно організовані процеси планування, виконання, обліку та контролю за доходами та доходами та видатки бюджетів в ОТГ.

У період з листопада 2018 по березень 2019 року Програмою «U-LEAD з Європою» спільно із залученою консалтинговою компанією — Центром інформаційних та аналітичних технологій — та за підтримки Центрів розвитку місцевого самоврядування у Вінницькій, Хмельницькій, Одеській, Чернігівській та Житомирській областях проведено оцінку якості організації управління фінансами в 10 ОТГ, ступінь дотримання ними нормативних процедур та правил, а також визначено системні питання, які потребують вирішення на рівні держави. Крім того, були розроблені практичні рекомендації для вдосконалення існуючої системи фінансового менеджменту, а також мінімізації ризиків та підвищення фінансової спроможності ОТГ.

Основою методології оцінки послужила методика проекту DOBRE з оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громадах. У кожній із обраних громад для оцінювання було обрано наступні тематичні напрямки: стратегічне планування, бюджетний менеджмент, включаючи адміністрування доходів та виконання видатків бюджету, ведення обліку, управління активами, організація закупівель, системи опрацювання та зберігання даних. Крім того, вивчалися питання бюджетної прозорості та підзвітності. Процес оцінювання складався із кількох етапів: підготовка до проведення комунікативних заходів у ОТГ, під час яких аналізувалися можливості отримання інформації з відкритих джерел; особисті бесіди та робота з документами в громаді (для цього команда експертів, разом із радниками з місцевих фінансів ВП ЦРМС та експертами U-LEAD відвідали кожену ОТГ та зустрічались із Головою громади, спеціалістами з фінансового та економічного відділів, іншими фахівцями); підготовка звітів по кожній ОТГ та збір додаткової інформації. На завершальному етапі отримані результати презентувались керівництву ОТГ та виконавчим органам громади, обговорювались можливі напрямки вдосконалення управління фінансами в ОТГ. Фахівці кожної ОТГ, яка приймала участь в оцінці, отримали детальний звіт із результатами проведеного оцінювання та розробленими рекомендаціями. Програма U-LEAD, спільно з ВП ЦРМС, здійснюватиме подальший супровід ОТГ, допомагаючи із впровадженням рекомендацій у практику.

2. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ

Оцінювання фінансового менеджменту проводилось у 10 об'єднаних територіальних громадах із 5 областей (Вінницької, Житомирської, Одеської, Чернігівської та Хмельницької) із листопада 2018 р. по березень 2019 р. Для оцінки використовувалися дані за 2016 та 2017 роки та за 11 місяців 2018 роки (у разі можливості, дані використовувалися за весь 2018 рік).

Усі ОТГ, в яких здійснювалась оцінка, були створені в 2015-2016 роках.

Таким чином, обрані ОТГ знаходяться у 5 різних областях та:

- є різними за кількість населення (від 5 до 24 тисяч осіб),
- є різними за територію (від 236 до 1283 км²),
- мають різний адміністративний статус (сільська, селищна, міська рада),
- мають різну віддаленість центру ОТГ до найближчого міста обласного значення (від 19 до 228 км).

Див. рис. 1.



Рис. 1. Порівняння площі 10 ОТГ із даними про кількість населення та відстань до найближчого обласного центру

Ключовою ідеєю оцінювання було не лише проаналізувати системи управління фінансами в ОТГ, а й визначити ключові фактори та чинники, що впливають на ефективність управління в обраних ОТГ, а також окреслити типові проблеми, які громади не можуть вирішити самостійно, а отже мають бути адресовані державним органам влади. Крім того, з'ясувати чи існують спільні потреби, характерні для більшості ОТГ, щоб ВП ЦРМС могли врахувати їх при розробці навчальних курсів чи консультуванні, у т.ч. представників інших ОТГ.

Отримані дані засвідчують, що попри те, що громади з різних областей, їх керівництво стикається із необхідністю вирішення ряду типових проблем, пов'язаних з комунальною інфраструктурою, серед яких необхідність ремонту доріг, оновлення або/та прокладання мереж водопостачання та водовідведення, особливо у сільських ОТГ, що вимагає суттєвих інвестицій та впливає на розвиток ОТГ та їх привабливість для потенційних інвесторів та бізнесу. Більше того, існує проблема поганого стану доріг, що знаходяться в державному підпорядкуванні, в ремонт яких ОТГ не можуть вкладати свої кошти, проте низька якість сполучення впливає на можливості розвитку відповідних громад.

3. СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ В ОТГ

Адміністративна структура досліджених ОТГ є більш-менш типовою, відмінність в переважній більшості зумовлена кількістю працівників та структурних підрозділів.

Не всі ОТГ мають фінансовий відділ як відокремлену юридичну одиницю, особливо якщо це невеликі ОТГ, де фінансовий підрозділ, зазвичай, входить до складу виконавчих органів. Лише 4 із досліджуваних ОТГ мають окремий фінансовий відділ, основною функцією якого є організація та координація бюджетного процесу, контроль за дотриманням бюджетної та фінансової дисципліни усіма учасниками бюджетного процесу, моніторинг та аналіз виконання бюджету, аналітична робота щодо ефективності витрачання коштів громади та розробка заходів із збільшення доходів бюджету. На відміну від фінансового підрозділу, що входить до складу виконавчого органу об'єднаної територіальної громади, окремий фінансовий орган має більше повноважень, враховуючи можливості виконувати функції контролю, розробки та затвердження нормативно-правових актів, що входять до його компетенції, здійснення аудиту цільового та ефективного використання бюджетних коштів, правильності нарахування заробітної плати працівникам та проведення тематичних перевірок в установах, які отримують бюджетне фінансування. Це є особливо актуальним у контексті фінансової децентралізації, враховуючи існування високого ризику неефективного використання бюджетних коштів та недосконалої системи внутрішнього фінансового контролю в громадах. Проте саме керівництво ОТГ, особливо невеликих сільських ОТГ, має самостійно прийняти рішення щодо економічної доцільності створення окремого фінансового відділу (або підрозділу) та можливих джерел ресурсів для їх утримання.

Зазвичай, у ОТГ є кілька головних розпорядників бюджетних коштів. А саме:

- Рада ОТГ
- Відділ освіти
- Відділ культури та туризму
- Фінансовий відділ (його має не кожна з проаналізованих ОТГ)

Загалом, у громадах, в яких проводилася оцінка, після процесу об'єднання доволі швидко було створено необхідні управлінські структури та налагоджені процедури, однак, зі слів представників ОТГ, їм досі бракує високопрофесійних кадрів для налагодження ефективного фінансового менеджменту, швидкого реагування на проблеми, що виникають у зв'язку зі зміною умов функціонування у форматі об'єднаної громади або в умовах частих змін законодавства; у роботі адміністративного персоналу ОТГ переважає рутинна робота та великий обсяг поточних завдань.

4. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ОТГ

На веб-сторінках усіх ОТГ, в яких здійснювалась оцінка, розміщені програми соціально-економічного розвитку та паспорт громад, що зазвичай містить відповідні дані за 2017 або 2018 роки. В 7 ОТГ вже розроблено Стратегію розвитку, а в інших Стратегія знаходиться в процесі розробки. До розробки стратегій розвитку громад залучалися громадськість та юридичні особи. Разом з тим, в більшості випадків стратегічні документи лише формально відображаються в бюджеті та фактично не використовуються в бюджетному процесі. Керівництву ОТГ було рекомендовано приділяти більше уваги системі планування в громаді, звернути увагу на те, що стратегія розвитку ОТГ, програма соціально-економічного розвитку громади та місцеві цільові програми мають бути пов'язані між собою та відображені в бюджетних показниках громади.

У досліджуваних ОТГ наявні усі необхідні документи, що обумовлюють процедури управління, однак не усі відповідні документи розміщені на веб-сторінках громад (Рис. 2).

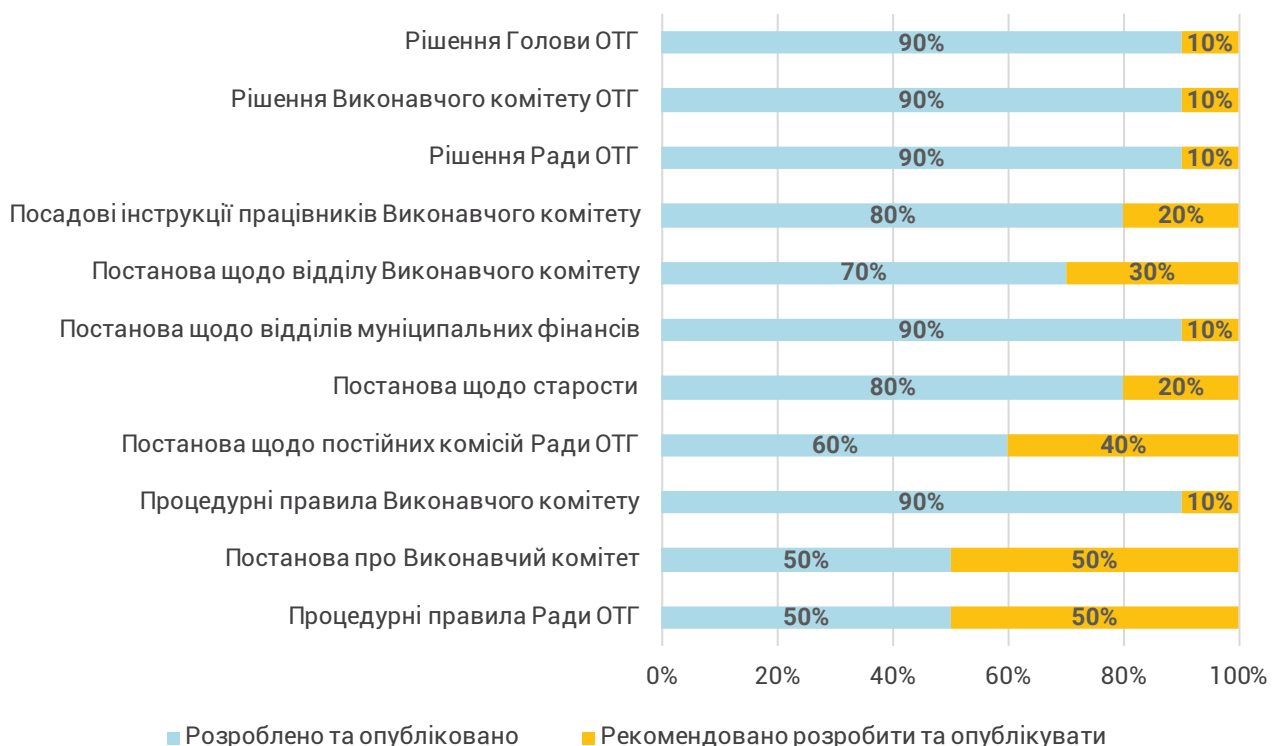


Рис. 2. Наявність документів щодо організації управління ОТГ на веб-сторінках громад

Практично усі аналізовані громади оприлюднюють на сайті рішення ради об'єднаної територіальної громади, рішення виконавчого комітету та рішення голови ОТГ, тобто керівництво ОТГ намагається здійснювати діяльність прозоро.

5. ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ОТГ

В результаті проведеного оцінювання встановлено, що громадам сьогодні бракує методологічних рекомендацій та досвіду, зокрема в сферах планування, виконання бюджету, контролю за веденням обліку й управління фінансовими ресурсами. Аналіз наявності необхідних для бюджетного процесу документів показав відсутність затвердженого бюджетного регламенту у 70% досліджених громад, а також у 40% ОТГ відсутній затверджений бюджетний календар.

Майже усім ОТГ рекомендовано звернути увагу на Форму №3¹ бюджетного запиту щодо визначення потреби в додаткових коштах.

Майже половина громад не оприлюднюють своїх бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм та звітів про виконання бюджетних програм, що необхідно робити відповідно до статті 28 Бюджетного кодексу України (Рис. 3), тому їм рекомендовано звернути увагу на даний факт. Вищезазначена інформація повинна бути аргументована та використовуватись в процесі виконання бюджету, зокрема, в процесі розподілу вільних залишків коштів та коштів, отриманих в результаті перевиконання дохідної частини бюджету.

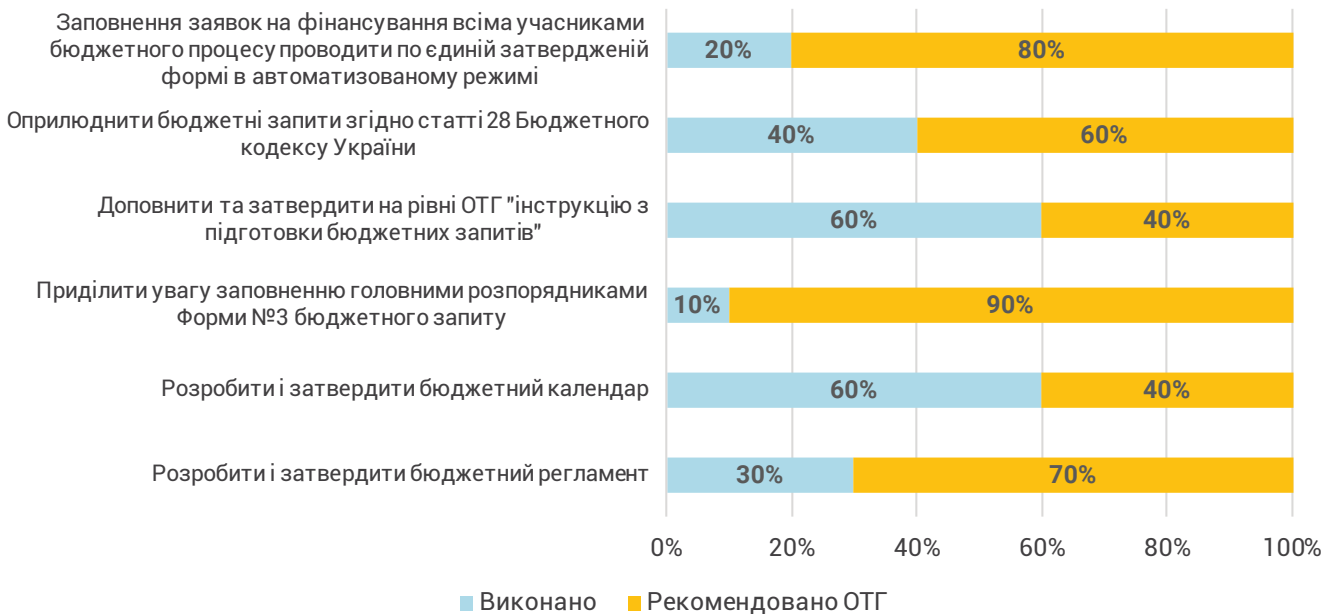


Рис. 3. Загальний огляд наявності документів, що регулюють бюджетний процес в громадах

В усіх аналізованих громадах при плануванні та виконанні бюджету застосовується програмно-цільовий метод (програмно-цільове бюджетування), як того вимагає законодавство. Втім, працівники фінансових підрозділів часто вважають ПЦМ додатковим навантаженням, аніж ефективним методом управління фінансовими ресурсами. Більшість громад використовують лише стандартні показники ефективності/результативності (KPI), затверджені КМУ, що не завжди враховують місцеві особливості та не дають змоги оцінити результативність реалізації програми в повній мірі. Результативні показники бюджетних програм часто не дозволяють оцінити реальну ефективність бюджетних видатків у різних бюджетних програмах, у більшості випадків вони є формальними по своїй суті та не відображають специфіки різних бюджетних галузей ОТГ. Звернімо увагу, що не завжди невиконання певних кількісних показників бюджетних програм означає, що управління в громаді здійснюється неефективно, оскільки необхідно враховувати специфіку показників. Необхідно надалі змінювати розуміння фахівцями фінансових служб громад сутності та мети програмно-цільового бюджетування, а також змінювати підхід до його застосування на практиці, а показники результативності варто вдосконалювати та диверсифікувати з урахуванням специфіки різних програм та функцій.

На час проведення оцінювання, бюджетні програми лише розроблялись із застосування програмно-цільового методу. Наступним етапом має стати аналіз реалізації бюджетних програм з відображенням досягнутих показників та оцінка їх ефективності.

¹ Це форма додаткового бюджетного запиту (затверджена наказом Міністерства фінансів України №648 від 17.07.2015, з останніми змінами). Головні розпорядники бюджетних коштів організують та забезпечують підготовку бюджетного запиту за програмно-цільовим методом за участі всіх розпорядників коштів нижчого рівня та отримувачів коштів, та подають його до фінансового відділу міської ради у паперовій та електронній формах.

Керівництву громад було рекомендовано застосовувати програмно-цільовий метод як інструмент прийняття управлінських рішень. Важливо вдосконалити систему оцінювання ефективності бюджетних програм із зміщенням фокусу на практичне використання результатів оцінки. Результати оцінки бюджетної програми мають слугувати підґрунтям для прийняття рішень щодо необхідності подальшої реалізації відповідних бюджетних програм, надання пропозицій щодо зміни обсягів коштів для їх фінансування, коригування завдань та напрямків реалізації бюджетних програм, тощо.

Також громадам рекомендовано здійснювати гендерний аналіз бюджетних програм та розробити положення гендерної політики в ОТГ. Для цього громадам рекомендовано сформувати робочу групу із гендерних питань, яка має не лише проводити аналіз бюджетних програм, але й збирати статистичні дані щодо врахування гендерних аспектів в діяльності громади. Реєстраційні документи та реєстри громад рекомендовано скоригувати з урахуванням даних, що враховують гендерні аспекти - розділених за статтю, віком, статусом тощо. Враховуючи, що діюче законодавство запроваджує застосування гендерно-орієнтованого підходу в бюджетному процесі, починаючи з 2020 року, громадам варто мати інформацію щодо гендерної структури ОТГ (так званий «гендерний портрет» громади).

Для підвищення якості застосування програмно-цільового методу, керівництву ОТГ рекомендовано вжити заходи, представлені на рис. 4.

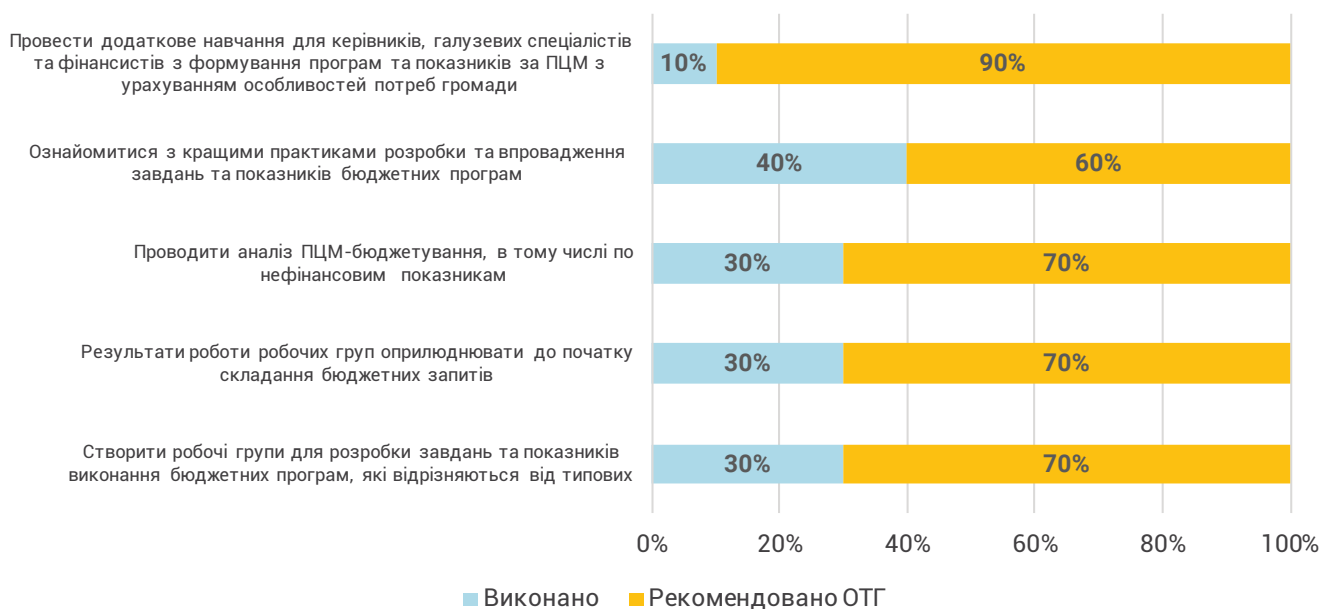


Рис. 4. Рекомендації об'єднаним територіальним громадам щодо підвищення ефективності застосування програмно-цільового методу

Таким чином, основні рекомендації полягають в наступному:

- сформувати робочі групи для розробки завдань та показників ефективності для бюджетних програм, які не є типовими;
- оприлюднювати результати діяльності робочих груп перед початком формування бюджетних запитів;
- проаналізувати якість застосування програмно-цільового методу, включаючи нефінансові показники, ознайомитись із кращими практиками інших органів місцевого самоврядування щодо розроблення завдань та показників бюджетних програм;
- проводити додаткове навчання для керівників фінансових органів та інших відділів, спеці-

алістів профільного напрямку та інших працівників, залучених до підготовки та виконання бюджету за програмно-цільовим методом, з урахуванням окремих потреб громади;

- розробити індивідуальні програми та показники, що включали б гендерні аспекти, за програмно-цільовим методом;
- перерозподіляти бюджетні кошти більш ефективно, враховуючи результати аналізу ефективності бюджетних програм.

6. ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ В ОТГ, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ

Аналіз бюджетних надходжень ОТГ засвідчив факт значної частки в доходах бюджетів громади офіційних трансфертів із державного бюджету (Рис. 5), зокрема у бюджетах 8 аналізованих громад офіційні трансферти становлять понад 50% від загальних надходжень до бюджету громади і лише у бюджетах 2 ОТГ офіційні трансферти не перевищують 50% загальних надходжень до бюджету громад.

Основна частку офіційних трансфертів складає субвенція на освіту, а також медична субвенція – фінансування, виділене державою на виконання громадами делегованих повноважень.

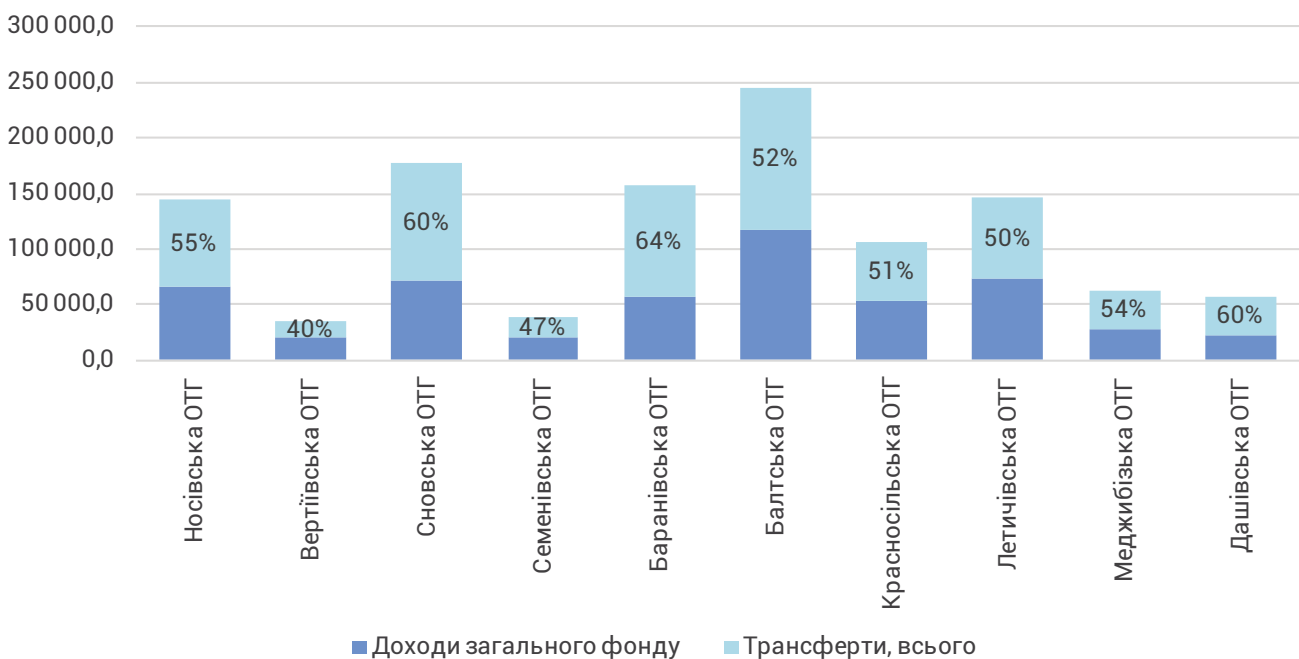


Рис. 5. Співвідношення доходів загального фонду бюджету та трансфертів у сукупних доходах бюджетів аналізованих громад, 2018 рік

В той же час, при порівнянні доходів загального фонду бюджету на душу населення (без трансфертів) ситуація серед ОТГ виглядає інакше (Рис. 6). При порівнянні загальних бюджетних надходжень (з трансфертами) серед аналізованих громад, найбільші надходження має Балтська ОТГ, а найнижчі – Вертіївська та Семенівська ОТГ. Однак, при аналізі даних на душу населення (Рис. 6), невелика Вертіївська сільська громада, а також Семенівська та Красносільська ОТГ мають найбільший показник доходів на душу населення серед аналізованих громад. Для порівняння, у 2018 році середня сума надходжень на душу населення по Україні становила 3661 грн.

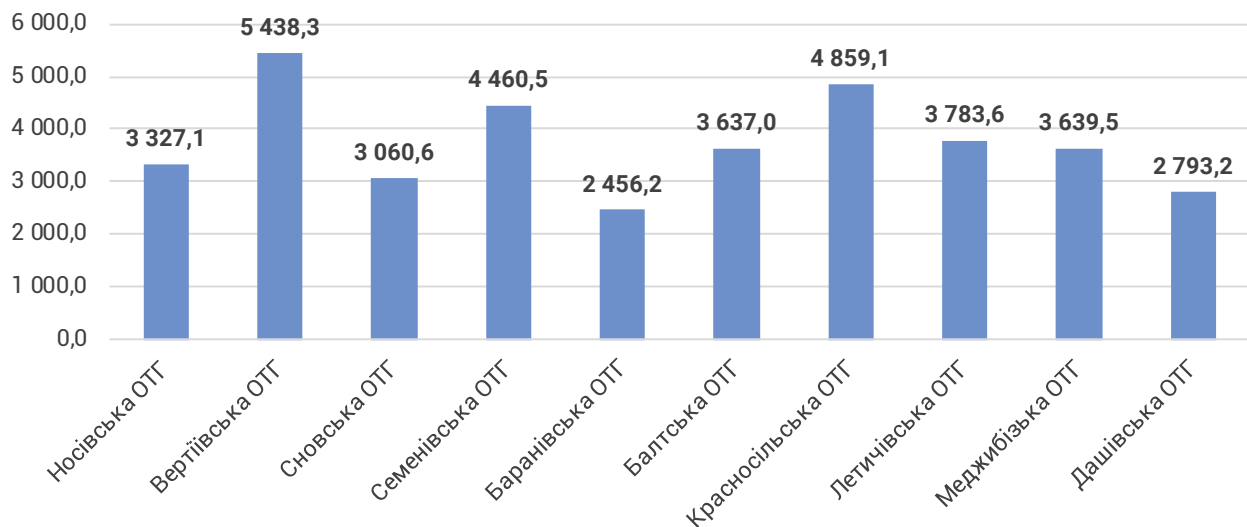


Рис. 6. Доходи загального фонду бюджету (без трансфертів) на душу населення в аналізованих ОТГ, 2018 р., грн

У складі доходів загального фонду бюджетів громад (без трансфертів) найбільшу частку становить податок на доходи фізичних осіб (далі - ПДФО) (Рис. 7).

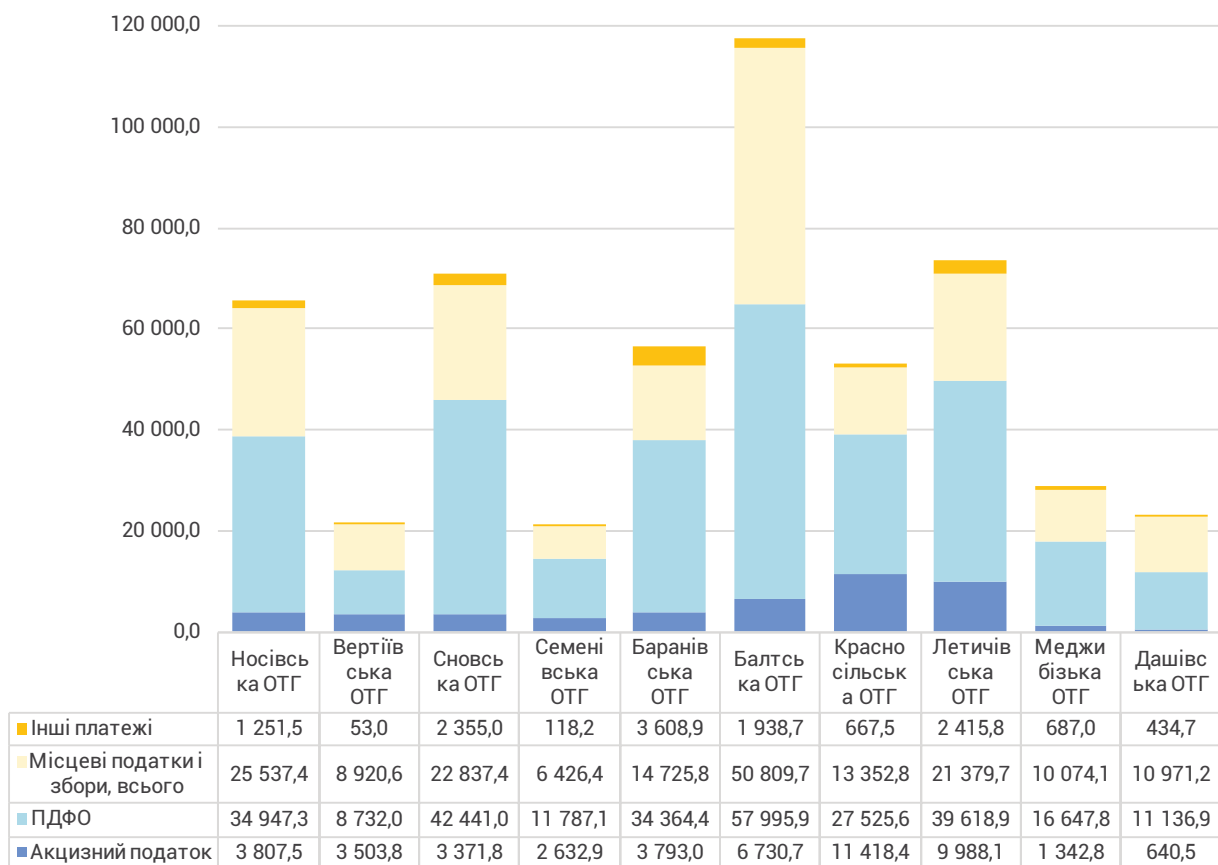


Рис. 7. Структура загального фонду доходів бюджетів аналізованих ОТГ (без трансфертів), 2018

Частка ПДФО у структурі доходів загального фонду бюджетів ОТГ є різною (Рис. 8), і коливається від 41% у невеликій Вертіївській громаді, на території якої невелика кількість зареєстрованих юридичних осіб, що мають найманих працівників, до 60-61% у Сновській та Баранівській міській громадах. Лише у 2 громадах (Вертіївська сільська ОТГ, Дашівська селищна ОТГ) суми отриманого ПДФО та місцевих податків є практично однаковими.

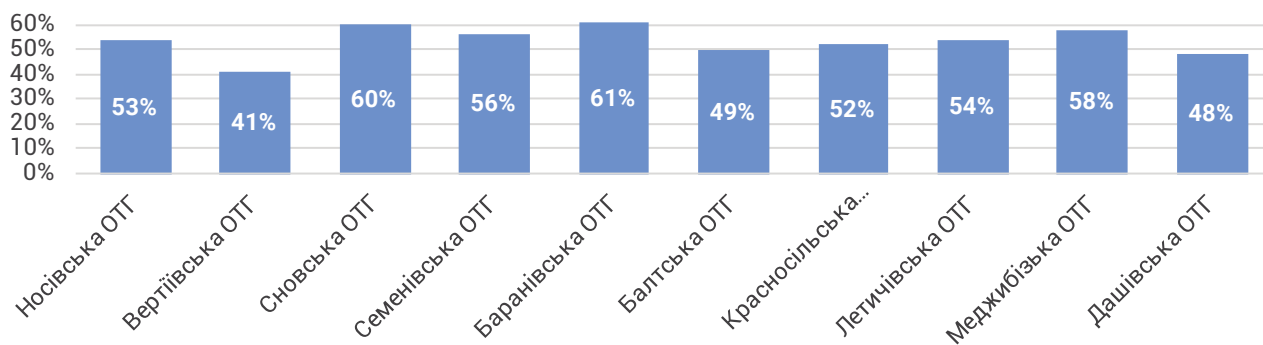


Рис. 8. Частка ПДФО у структурі доходів загального фонду бюджету ОТГ (без трансфертів), 2018 р.

В аналізованих громадах обсяг надходжень ПДФО до бюджету залежить від сум ПДФО, що сплачується працівниками бюджетних установ, та видатків бюджету на оплату праці працівників бюджетної сфери (Рис. 9) не більше ніж на 24%.

Високий рівень залежності надходжень ПДФО до бюджету громади від працівників, які отримують зарплату з бюджету, може свідчити про те, що або громада є дуже малою, або в ній недостатньо суб'єктів господарювання приватного сектору, або обидва чинники разом. Зазвичай бюджетний сектор є найбільш надійним роботодавцем, який регулярно сплачує податки, проте висока залежність надходжень бюджету від податків, які утримуються із працівників бюджетного сектору може свідчити про недостатньо сприятливу економічну ситуацію в громаді. За відсутності інших джерел наповнення бюджету, фінансування базових послуг громади повинне буде здійснюватися за рахунок державних трансфертів та базової дотації, яких навряд чи буде достатньо для забезпечення розвитку громади. Керівництво громад також має враховувати, що ризиковим з точки зору забезпечення бюджетної стабільності є залежність бюджету громади від одного-двох великих роботодавців (компаній), зареєстрованих на території громади. При перереєстрації таких компаній на іншій території, що часто зустрічається у практиці, суттєво погіршуються показники виконання бюджету та можливість фінансування необхідних видатків, а отже погіршується фінансова стійкість таких громад.

В аналізованих же громадах надходження ПДФО від працівників бюджетної сфери до відповідних місцевих бюджетів становить 20% ПДФО.

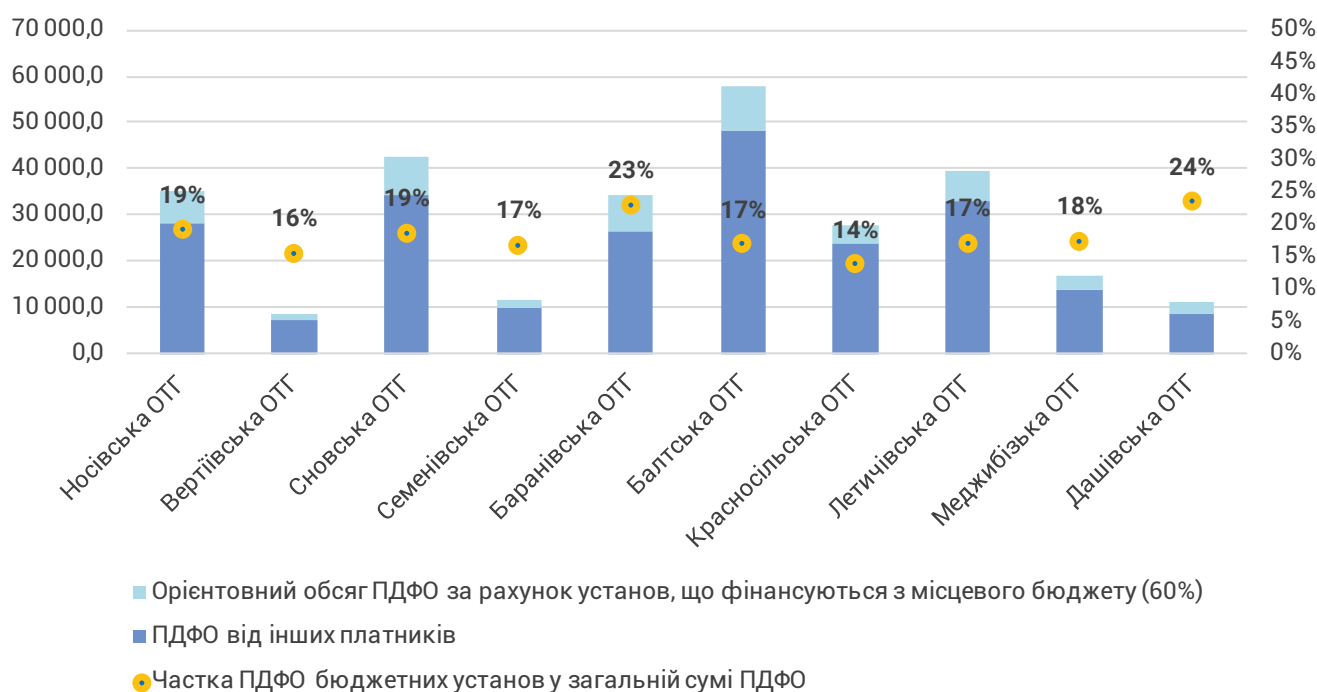


Рис. 9. Залежність надходжень ПДФО до бюджету ОТГ від установ, що фінансуються з бюджету (2018 р.)

Більшість аналізованих ОТГ в 2017 та 2018 бюджетних роках отримували базову дотацію, і лише 3 з них перераховували реверсну дотацію (Рис. 10). При цьому частка базової дотації у надходженнях більшості громад не перевищує 10%, що свідчить про достатній рівень фінансової спроможності аналізованих громад. Лише дві громади (Баранівська міська ОТГ та Дашівська селищна ОТГ) отримують базову дотацію, що еквівалентна 19% та 16% надходжень доходів загального фонду відповідно, однак цей рівень не є критичним для спроможності громади виконувати покладені на неї функції.

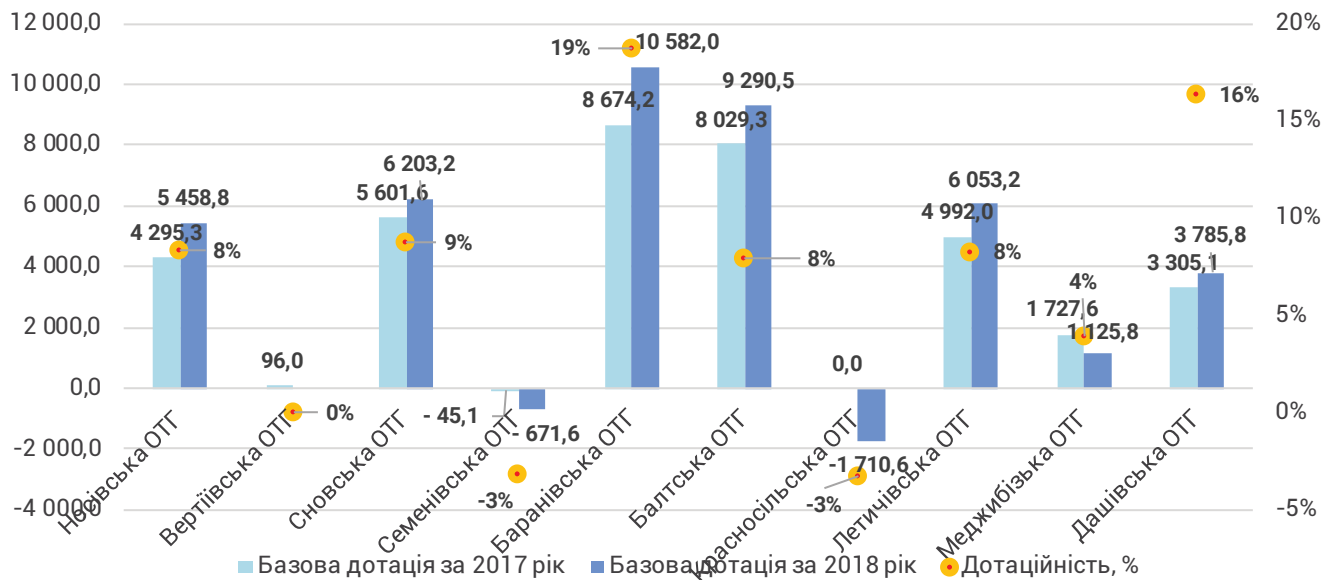


Рис. 10. Сума базової дотації в 2017-2018 рр. у гривнях та рівень дотаційності ОТГ (%) (якщо мінус – це реверсна дотація)

Сума ПДФО на душу населення в аналізованих ОТГ коливається від 1,3-1,5 тисяч грн на душу населення в Дашівській та Баранівській ОТГ до 2,5 тисяч грн на душу населення у Красносільській та Семенівській ОТГ (Рис. 11). Для порівняння, середній показник по ОТГ по Україні в цілому в 2018 році становив 2,1 тис. грн.

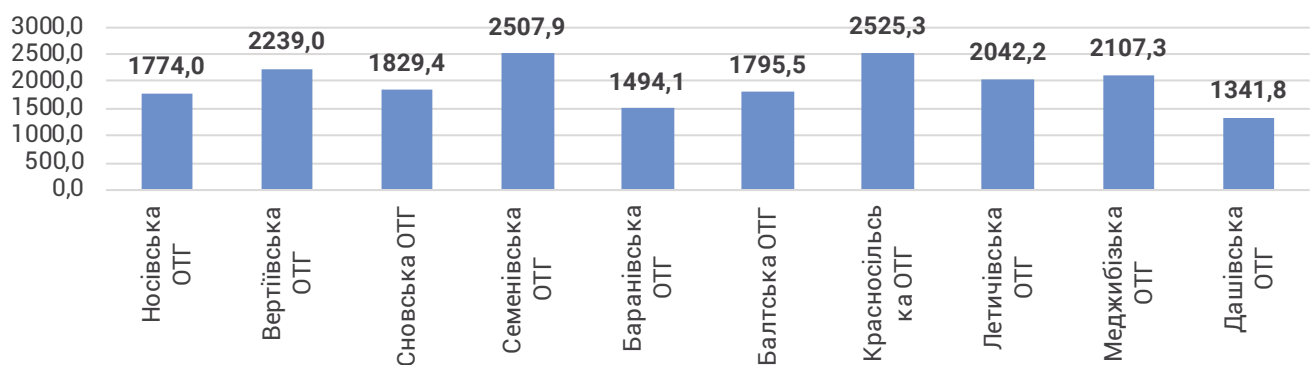


Рис. 11. ПДФО на душу населення в аналізованих ОТГ, 2018 р.

Баранівській ОТГ та Дашівській ОТГ було рекомендовано шукати можливості збільшення надходжень від ПДФО та від інших видів податкових надходжень, а також сприяти підвищенню привабливості громад для створення та реєстрації бізнесу. В більшості аналізованих громад існує проблема низького виконання податкових зобов'язань платниками, що здійснюють діяльність на їх території, проте без підтримки фіскальних органів вони не можуть вплинути на ситуацію та покарати неплательників податків.

Відмітимо, що абсолютно всі громади не можуть бути бездотаційними. Метою горизонтального вирівнювання є надання допомоги біднішим громадам, щоб вони могли надавати публічні послуги належного рівня своїм громадянам. Проте такі громади повинні не лише покладатись на допомогу зі сторони

держави, а й докладати зусиль для заохочення та/або приваблення інвестицій, а також максимізації існуючого доходного потенціалу.

У більшості громад, де здійснювалась оцінка, досить велику фінансову роль відіграє акцизний податок (див. рис. 7 вище). У випадку перерахування частки акцизного податку (13,44%) до дорожнього фонду (що передбачено законодавством із 2020), власні надходження у деяких аналізованих ОТГ суттєво зменшаться (Рис. 12). Так, у Красносільській ОТГ 22% від доходів загального фонду (без трансфертів) займають надходження від акцизного податку, у Вертіївській – 17%, Летичівській – 14%, Семенівській – 13%. У всіх проаналізованих ОТГ акцизний податок з пального складає понад 55% надходжень акцизного податку (а іноді навіть більше 90%), що свідчить про фіскальну вагомість даного джерела надходжень (на відміну від акцизного податку із роздрібного продажу).

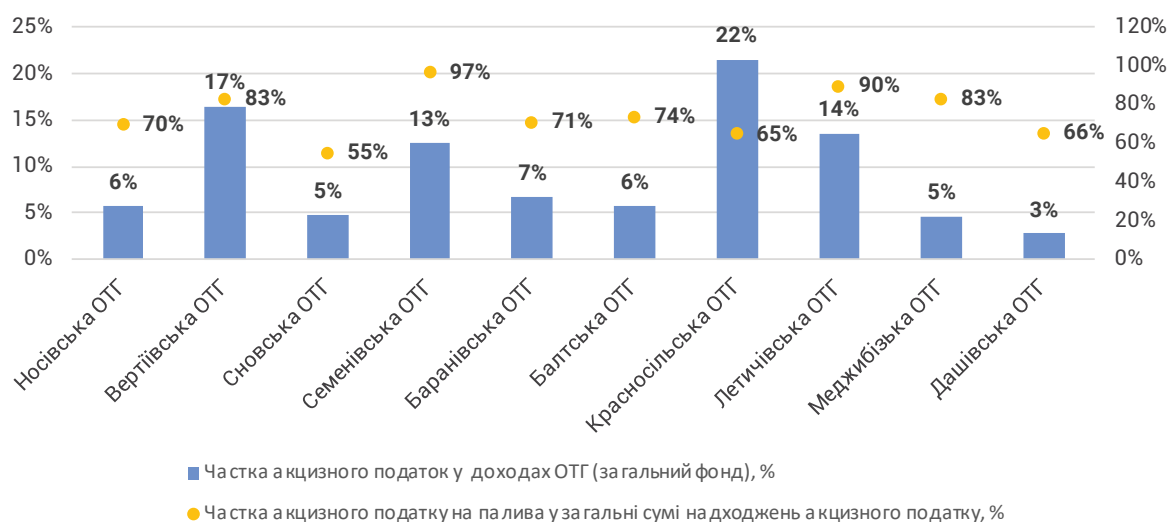


Рис. 12. Частка акцизного податку у доходах загального фонду ОТГ (без трансфертів), 2018 р.

Що ж до місцевих податків і зборів, в 2018 році найбільшу абсолютну суму місцевих податків та зборів, а також найбільшу суму на душу населення було сплачено в Балтській ОТГ (Рис. 13). Балтська ОТГ є найбільшою серед аналізованих ОТГ, і була створена навколо міста обласного значення.

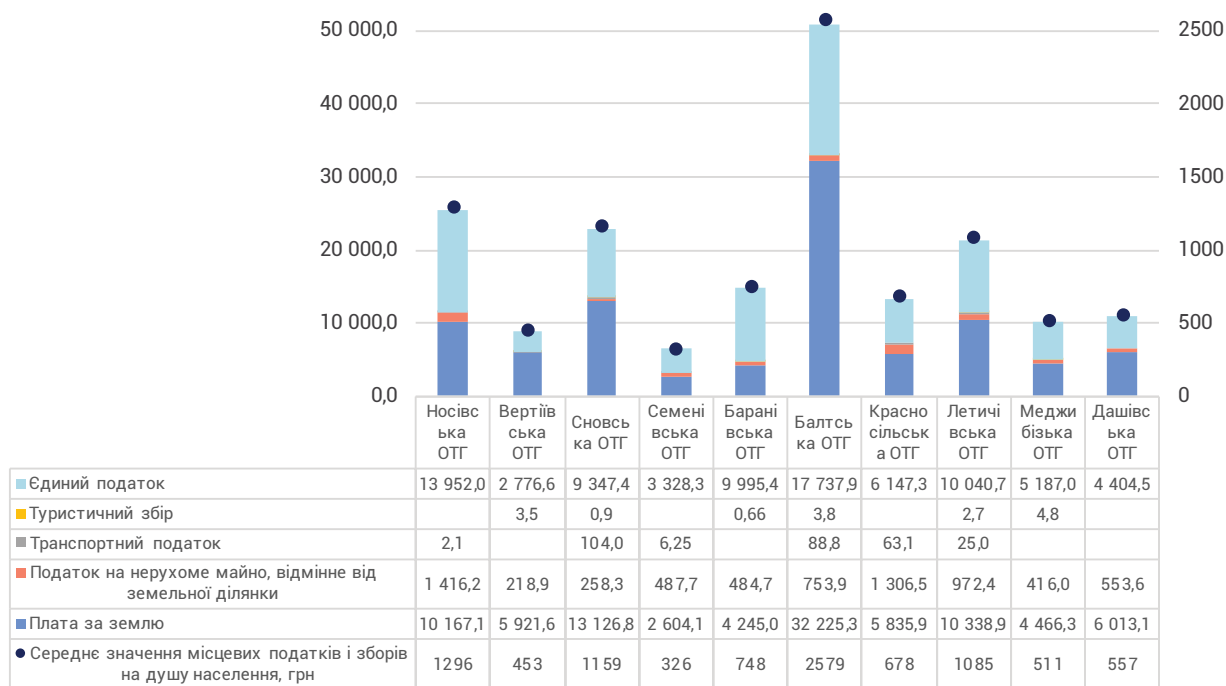


Рис. 13. Структура місцевих податків та зборів у 2018 році, у тис. грн та у грн на душу населення

Бюджетні показники на рис. 13 свідчать, що нинішня система місцевих податків та зборів не є ефективною і деякі податки важко застосувати до місцевих бюджетів, а надто у сільських ОТГ. Скажімо, збір за місця для паркування в усіх ОТГ є нульовим і навіть не був прийнятий. Надходження від туристичного збору та транспортного податку незначні (порівняно з іншими видами надходжень) і адміністрували не у всіх ОТГ. Як бачимо з таблиці (Рис. 13), транспортний податок сплачували лише у міських ОТГ. Механізм же нарахування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, має бути вдосконалений (податкові ставки мають залежати від вартості нерухомості, а не від її площі). Проблемою є також те, що не вся нерухомість включена до реєстрів (у офіційних реєстрах обліковується менше половини об'єктів нерухомості, а процес оцифрування інформації про нерухомість відбувається дуже повільно).

Найбільше фіскальне значення для ОТГ мають два місцевих податки — єдиний податок, який сплачують приватні підприємці та юридичні особи на спрощеній системі оподаткування, та плата за землю (що здебільшого сплачується юридичними особами за оренду комунальних земель). Для розширення бази оподаткування земельним податком, керівникам аналізованих ОТГ рекомендовано більше уваги приділити інформації, що вноситься в кадастрову карту громади, визначити обґрунтовану податкову ставку (враховуючи економічні та географічні чинники, грошову оцінку) та залучати старост ОТГ до виявлення тих, хто уникає сплати податків. Аналіз показав, що з одного боку, у кожній ОТГ є над чим працювати, щоб вдосконалити управління місцевими податками та зборами, а з іншого боку, види місцевих податків і зборів, а також механізм їх адміністрування має бути переглянутий на державному рівні.

Низький рівень співпраці між фінансовими спеціалістами в ОТГ, з одного боку, та Державною фіскальною службою, з іншого боку, негативно відображається на ефективності роботи по виявленню юридичних та фізичних осіб, що не сплачують своєчасно чи в повній мірі місцеві податки та збори. Фінансові спеціалісти ОТГ не мають ні інформації щодо декларацій платників податків, ні юридичних повноважень щодо стягнення заборгованості, ні прямого впливу на такі організації як «Укртелеком», «Укрпошта», міськгаз тощо, що, маючи відокремлені підрозділи на території ОТГ, сплачують податки по місцю реєстрації головних офісів.

Що стосується неподаткових надходжень, то ці надходження у структурі усіх бюджетів ОТГ є незначними, тому громадам варто приділяти їм більше уваги, адже неподаткові надходження мають можливості для зростання. У більшості випадків основними джерелами доходів є власні надходження бюджетних установ та адміністративні збори.

УСПІШНІ ПРАКТИКИ:

Деякі з аналізованих об'єднаних територіальних громад намагаються компенсувати бюджетні втрати, пов'язані з несплатою ПДФО, шляхом збільшенням розміру плати за землю, за земельні ділянки, на яких знаходяться відповідні компанії або збільшенням вартості оренди комунальної власності, яка перебуває в оренді відповідних юридичних осіб, або ведуть перемовини із представниками відповідних підприємств, пояснюючи їм, що в разі несплати ПДФО до бюджету ОТГ, ставки податку на землю зростуть. Таким чином, в результаті переговорів з керівництвом Укрпошти, остання, задля зменшення (а не підвищення) вартості оренди приміщень, погодилася платити ПДФО до бюджету громади.

В одній громаді перелік податкових боржників ОТГ був розповсюджений серед інших СГД громади, що надають послуги (зокрема, автосервіс, бензоколонки тощо), після чого такі СГД (сумлінні платники податків), відмовились надавати послуги податковим боржникам. Останні ж дуже швидко сплатили податки, щоб отримувати послуги та відновити зіпсовану репутацію.

Іншим прикладом непрямого впливу на податкових боржників — публікація даних про неплатників на веб-сайті ОТГ чи в місцевих газетах, а також розсилання листів боржникам. Інформація про неплатників податків є публічною і її легко можна знайти на офіційній веб-сторінці ДФС України у розділі «Публічна інформація».

Спільною проблемою для усіх проаналізованих ОТГ є адміністрування ПДФО з відокремлених підрозділів (зокрема, «Укртелеком» (національна телекомунікаційна компанія), «Укрпошта», військові частини, «Укрзалізниця»), а також деяких приватних підприємств, що не дотримуються вимог статті 64 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої податок «... зараховується на рахунок відповідного бюджету відповідно до місця їх розташування...» та підпункту 3 пункту 168.4 статті 168 Податкового кодексу України «... сума ПДФО, що нараховується відокремленим підрозділом ... також перераховується до відповідного бюджету відповідно до місця розташування цього відокремленого²». В реальності ПДФО часто сплачується за місцем реєстрації головного офісу. З точки зору діючого податкового законодавства, це не є порушенням, адже податкові агенти нарахували податок на доходи фізичних осіб, після чого його було задекларовано та перераховано до бюджету. Жодної фінансової чи адміністративної відповідальності щодо податкових агентів, які не дотримуються вимог щодо перерахування ПДФО до місцевого бюджету за місцем фактичного ведення економічної діяльності, не передбачено. Разом з тим, платники податків піддають сумніву такі вимоги, керуючись статтею 64 Господарського кодексу України, яка передбачає, що функції, права та обов'язки структурних підрозділів підприємства визначаються положеннями щодо них, що затверджуються відповідно до процедури, передбаченої корпоративним статутом чи іншими установчими документами. Використовуючи вищезазначені законодавчі норми, деякі підприємства створюють окремі підрозділи, що, відповідно до їх положень, не наділені правами сплачувати податки, вести облікову діяльність, подавати звітність та наймати працівників, наслідком чого є певні суперечності відносно відсутності інформації щодо нарахованих сум ПДФО за працівників, що працюють у цих відокремлених підрозділах материнської структури. Відповідно, ПДФО перераховується до місцевого бюджету не за адресою розміщення підрозділу і фактичного здійснення діяльності, а до бюджету адміністративно-територіальної одиниці за основним місцем реєстрації юридичної особи. Оскільки пункт 168.4 статті 168 Податкового кодексу стосується лише відокремлених підрозділів, то маючи у структурі підприємств виробничі структурні підрозділи (виробництва, цехи, відділення, дільниці, бригади, бюро, лабораторії тощо), а також функціональні структурні підрозділи апарату управління (управління, відділи, бюро, служби тощо), які розташовані на інших територіях і оподаткування яких не регламентується Податковим кодексом, платники не здійснюють сплату ПДФО до відповідних місцевих бюджетів. Крім того, бувають випадки, коли юридичні особи змінюють місце реєстрації на м. Київ (де і сплачують податки), однак продовжують провадити фактичну діяльність на території громади. Керівництво ж ОТГ не мають жодних важелів впливу на цю ситуацію.

Неофіційне працевлаштування – це ще одна проблема в громадах. Часті випадки, коли люди не бажають отримувати офіційну заробітну плату або вказують зарплату у мінімально допустимому розмірі, щоб не втратити своє право на субсидію на оплату житлово-комунальних послуг. Повноважень у ОТГ недостатньо для здійснення контролю за повнотою зайнятості в громаді, при цьому розраховувати на підтримку ДФС вони також не можуть³. Таким чином, низька якість законодавчих процедур має негативний вплив як на управління місцевими бюджетами і на їх наповнення, так і негативно позначається на довірі до законодавчої системи держави в цілому.

Керівництву ОТГ було рекомендовано скласти детальні реєстри платників податків, які функціонують на території ОТГ та проаналізувати їх, контролювати дотримання ними норм податкового законодавства, запобігати накопиченню податкової заборгованості. Покращувати комунікацію з підприємцями та активними громадянами, переконуючи їх у необхідності платити податки до бюджету ОТГ та сприяти підвищенню податкової та бюджетної грамотності в громаді.

² <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20150701>

³ "State functions" of the Functional classification codes (KFK) consists mostly of the expenses on the management apparatus and inter-governmental transfers

7. УПРАВЛІННЯ ВИДАТКАМИ БЮДЖЕТІВ В АНАЛІЗОВАНИХ ОТГ

Аналіз структури видатків бюджету ОТГ відповідно до економічної класифікації свідчить, що витрати на оплату праці та сплату єдиного соціального внеску є найбільшою статтею видатків в усіх ОТГ, де проводився аналіз (Рис. 14). Лише в Красносільській ОТГ їх частка нижча у зв'язку з капітальними витратами (у 2018 році дана громада отримала значну суму субвенції на соціально-економічний розвиток, 2 млн з ДФРР та 4,5 млн субвенцій на інфраструктуру, що вплинули за загальну суму капітальних видатків цієї громади та їх частку в загальній сумі витрат). В усіх інших ОТГ капітальні видатки в більшості випадків не перевищують 15% сукупних видатків бюджету. Видатки бюджету на енергоносії невисокі (рідко перевищують 7% сукупних видатків ОТГ) та в майбутньому можуть стати ще меншими, якщо громади продовжать тенденцію із використанням енергоефективних технологій в громадах або збільшуватимуть розмір власних надходжень.

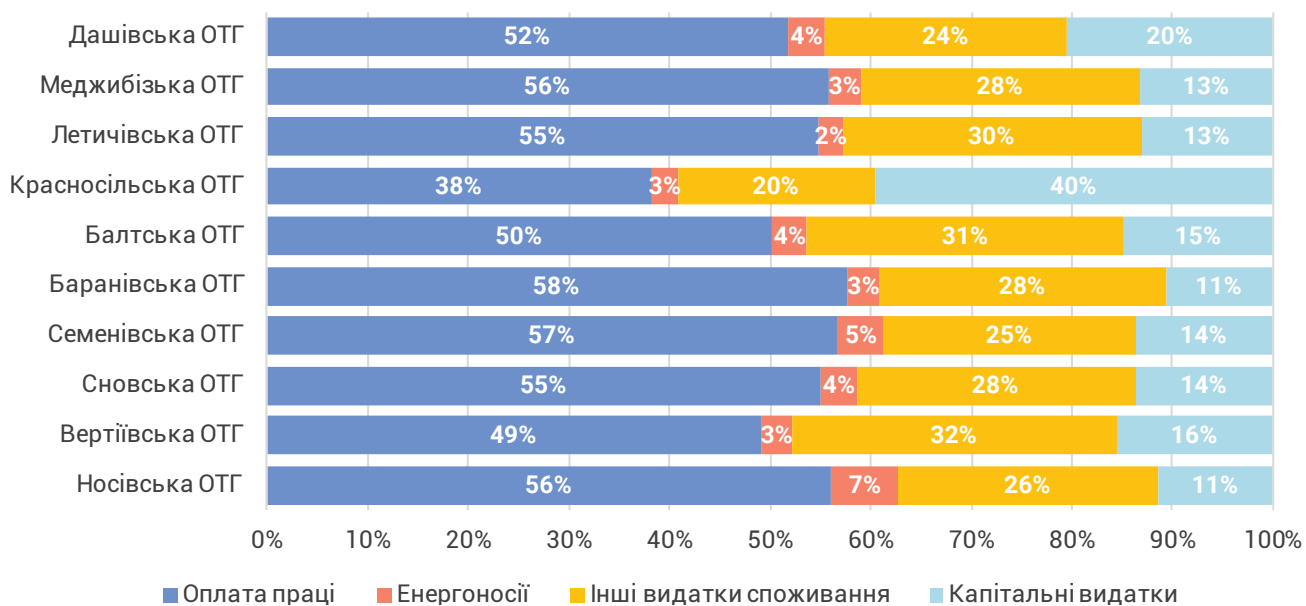


Рис. 14. Структура видатків бюджету аналізованих ОТГ за економічною класифікацією видатків бюджету, 2018 р.

Порівняння фактичних показників щодо обсягу бюджетних видатків у абсолютному вираженні свідчить, що аналізовані ОТГ, маючи значну різницю в сукупних видатках у гривневому еквіваленті, мають більш-менш однаковий рівень видатків на душу населення (Рис. 15) – від 7306 грн на душу населення в Баранівській ОТГ до 9238 грн на душу населення в Семенівській ОТГ (сукупні видатки якої практично найнижчі серед аналізованих громад). Лише Красносільська громада має надзвичайно високий рівень бюджетних видатків на душу населення (11 290 грн), порівняно з іншими громадами, що пояснюється наведеними вище чинниками.

Аналіз видатків бюджету за функціональною класифікацією у абсолютному (Рис. 16) та відносному (Рис. 17) виразі свідчить, що структура видатків відрізняється від громади до громади та залежить від рішень й фінансових можливостей громад. В той же час можна відслідкувати деякі спільні тенденції. Більшість бюджетів аналізованих громад витрачається на освіту (від 36% у Вертіївській ОТГ до 58% у Красносільській ОТГ), та утримання виконавчих органів громади (див. «Державні функції»⁴) – від 10% у Сновській ОТГ до 38% у Вертіївській ОТГ.

⁴ «Загальнодержавні функції», відповідно до Кодів функціональної класифікації (КФК), складаються здебільшого з видатків на управлінський апарат та міжбюджетних трансфертів

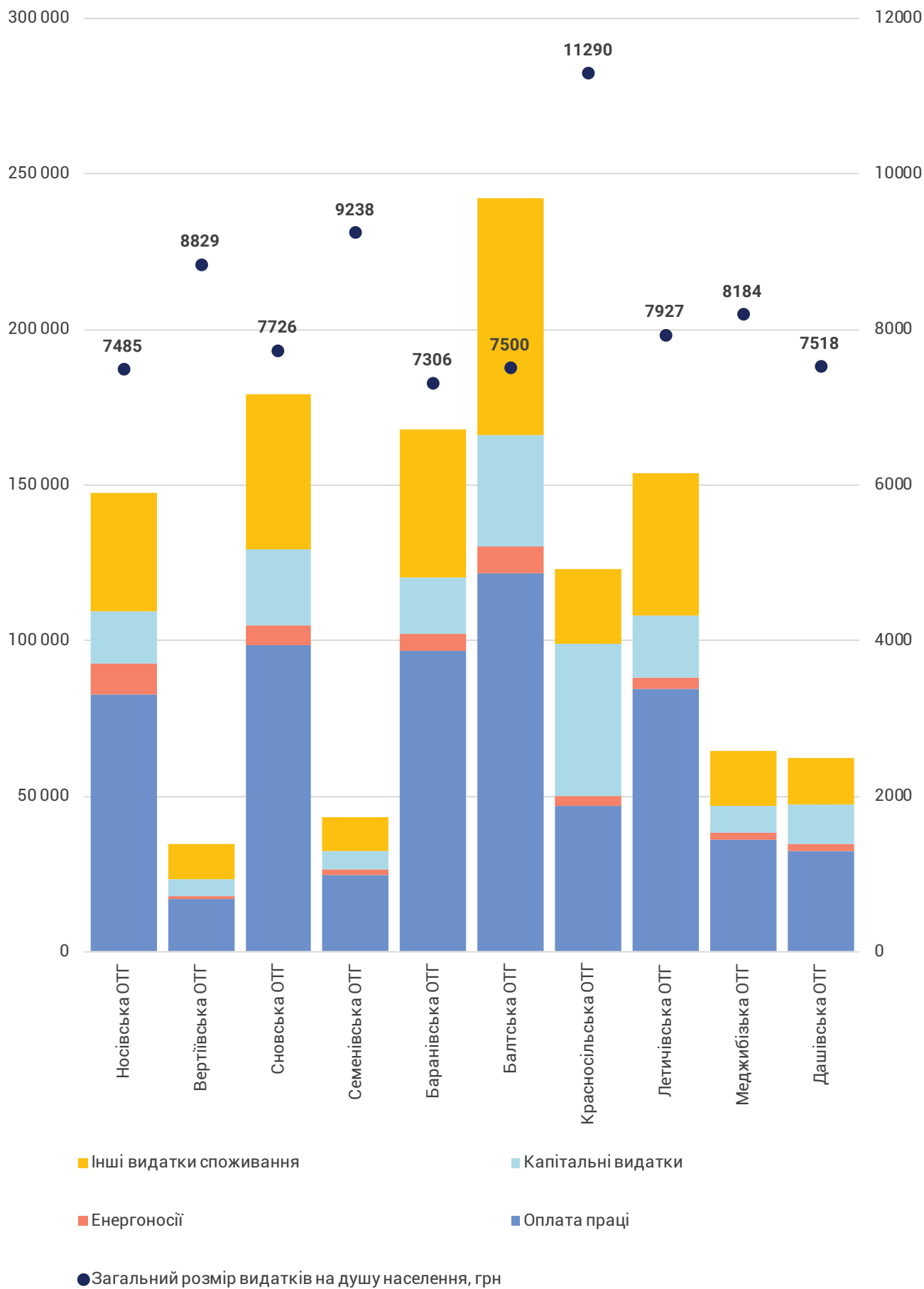


Рис. 15. Структура видатків бюджету за економічною класифікацією видатків (тис. грн, ліва шкала) та в цілому на душу населення (грн, права шкала), 2018 р.

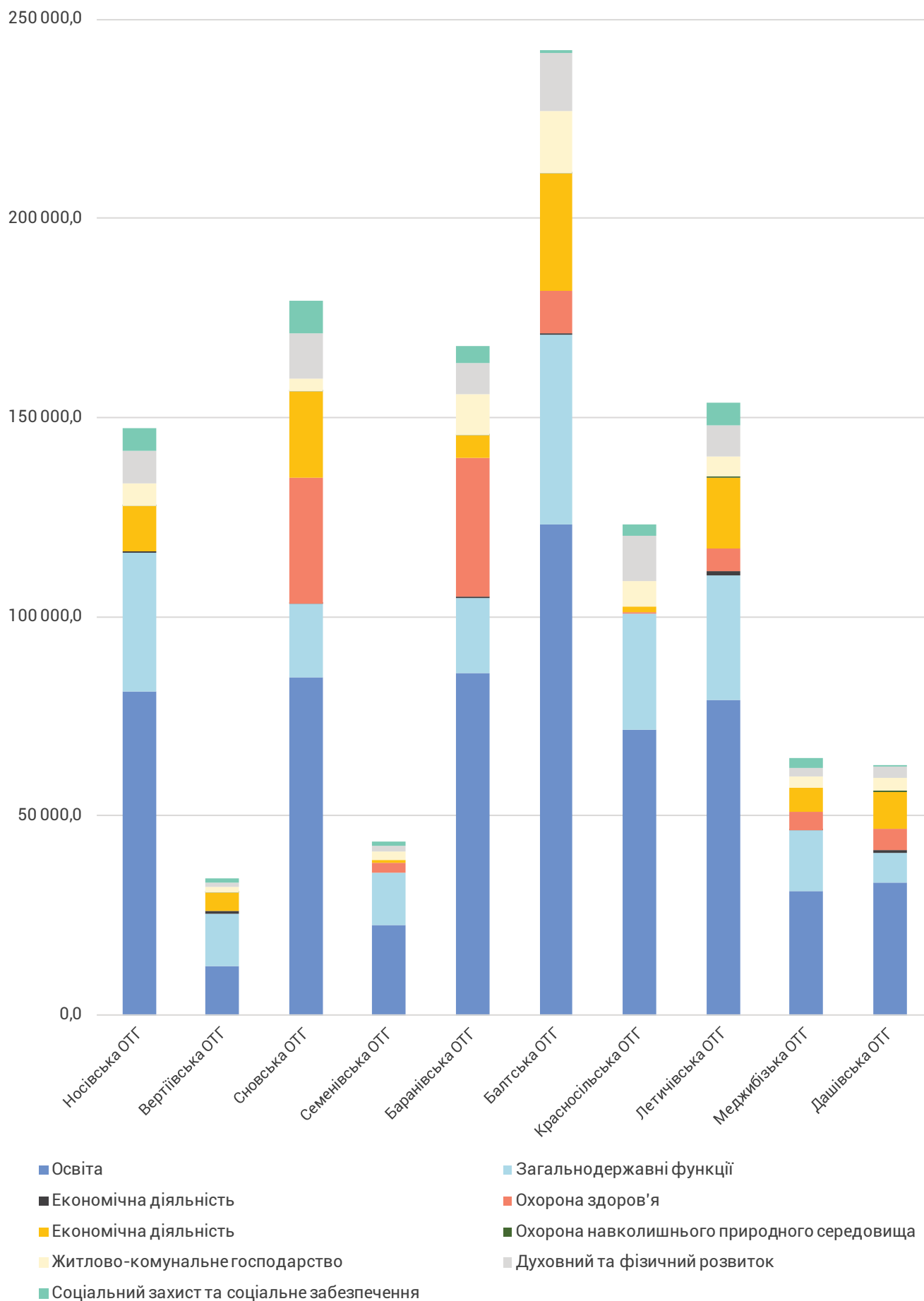


Рис. 16. Видатки бюджету громад за функціональною класифікацією видатків, тис. грн, 2018 р.

В 2018 році не в усіх ОТГ були передбачені видатки на охорону здоров'я (здебільшого, міські ОТГ та 2 селищні ОТГ (Дашівська та Меджибізька). Це пояснюється тим фактом, що не всі ОТГ мають заклади вторинної медичної допомоги. Відповідно, можна зробити висновок, що більшість видатків аналізованих громад спрямовані на сферу освіти.

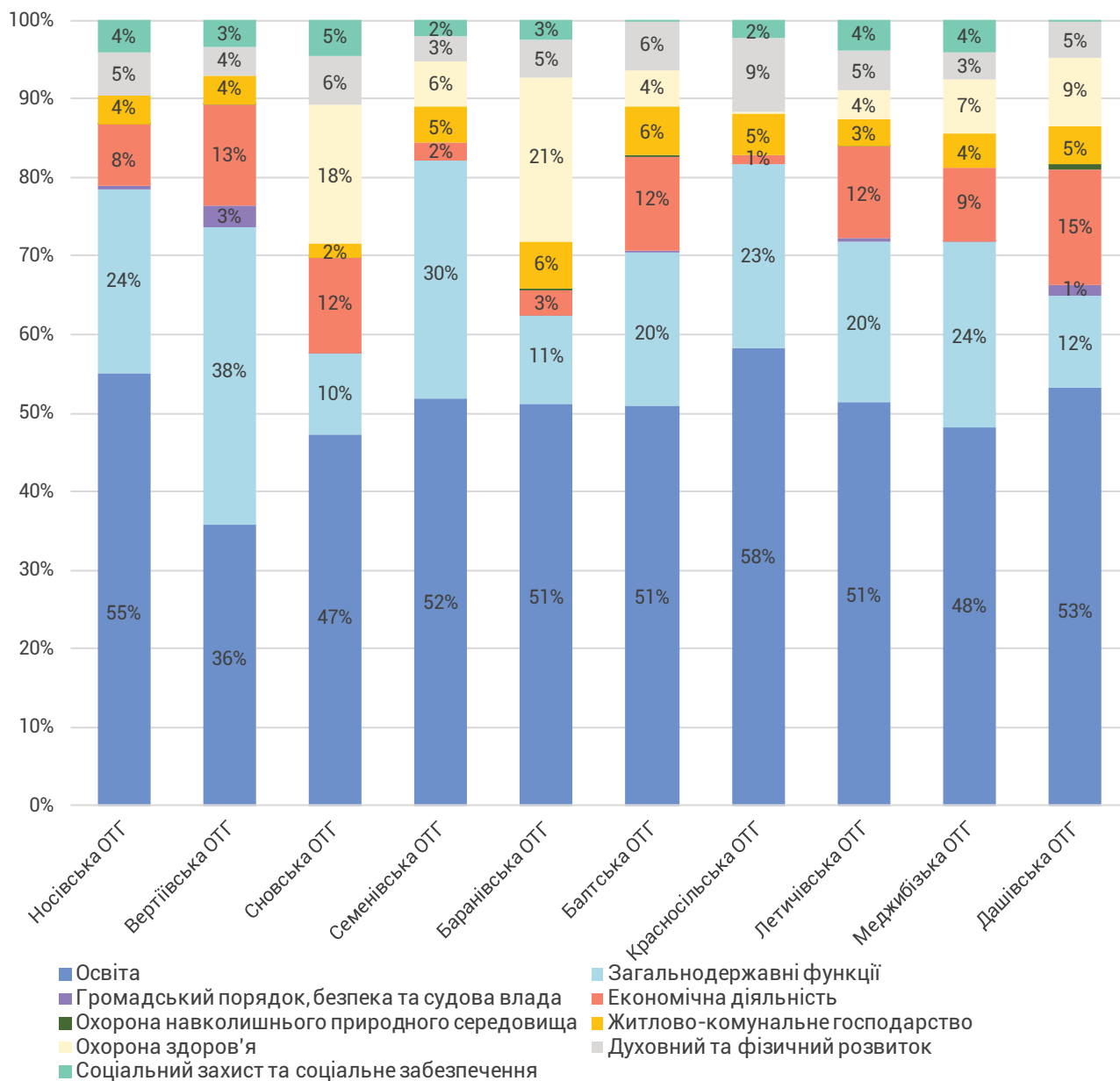


Рис. 17. Структура видатків бюджету об'єднаних територіальних громад за функціональною класифікацією видатків, %, 2018 р.

Маючи у складі сукупних видатків значний відсоток витрат на управлінський апарат ОТГ (в середньому 20%) (див. рис. 17), важливо встановити на скільки це співвідноситься із власними надходженнями громад⁵. Такий аналіз покаже загальні напрямки здійснення видатків – чи в переважній більшості власні надходження громади витрачаються на розвиток громади та фінансування інших важливих завдань, чи на заробітні плати апарату управління громади. Співвідношення витрат на управлінський апарат із власними надходженнями аналізованих ОТГ можна побачити на рис. 18.

⁵ Доходи загального фонду бюджету без трансфертів

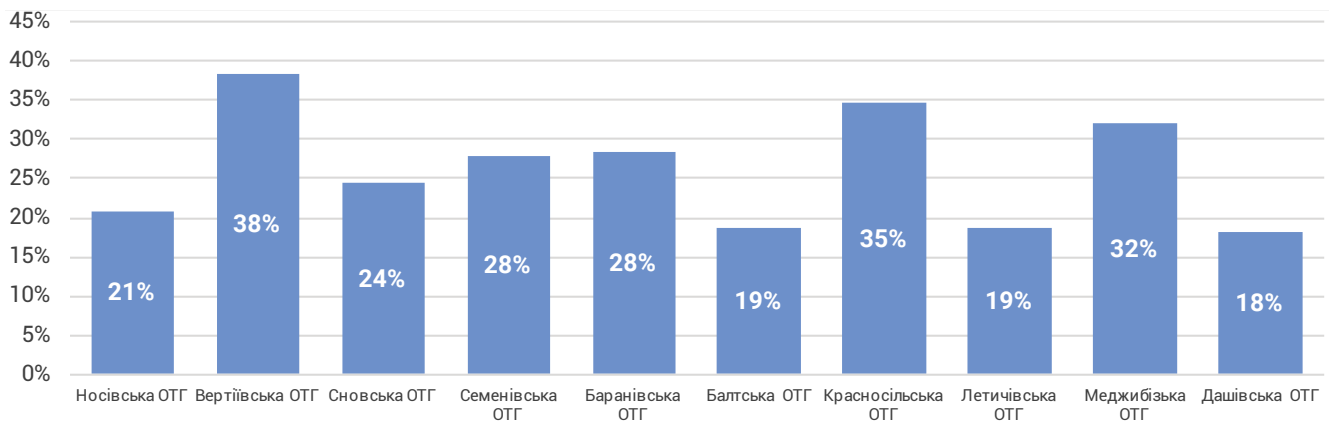


Рис. 18. Співвідношення витрат на управлінський апарат та доходів загального фонду (без трансфертів) (%)

З рис. 18 видно, що Вертіївська та Красносільська ОТГ витрачають більше третини власних надходжень на утримання управлінського апарату. Це досить високий рівень порівняно з іншими аналізованими ОТГ, проте це не перевищує середнє значення аналогічного показника по ОТГ по Україні в цілому. Для порівняння, в 2018 році мінімальна частка таких витрат серед усіх ОТГ в Україні становила 7%, а максимальна частка – 87%. Враховуючи, що зазначені вище дві громади мають високий рівень залежності від акцизного податку (Рис. 12), керівництву цих громад варто звернути додаткову увагу на витрати на апарат управління і, по-можливості, шукати резерви збільшення власних надходжень, адже скасування в 2020 році зарахування акцизного податку на паливо до місцевих бюджетів може поставити під загрозу фінансову спроможність цих ОТГ та їхню здатність фінансувати інші видатки.

Оцінка витрат ОТГ на оплату праці (здійснено на основі наступних документів: штатний розпис; тарифікаційний список; розрахунок заробітних плат для проекту бюджету; фактичні витрати на оплату праці) засвідчила, що:

- формально, усі аналізовані ОТГ мають штатний розпис та тарифікаційні списки для своїх установ, проте лише в половині аналізованих громад якість та форма таких документів відповідають вимогам законодавства.
- у половині випадків розрахунок заробітних плат для проекту бюджету був формальним за своєю суттю (не було розбивки за складовими заробітної плати, тож було неможливо побачити та проаналізувати структуру виплачених заробітних плат).

Відповідно до проведеного оцінювання, ОТГ рекомендовано розглянути можливість та необхідність застосування в процесі планування витрат на оплату праці сучасних ІТ рішень, що могли б зробити процес формування штатного розпису, тарифікаційних списків, розрахунків для проекту бюджету легшим, швидшим та ефективнішим.

Усі ОТГ, в яких здійснювалась оцінка, у 2018 році отримували певні види державної фінансової підтримки (дотації або субвенції) з державного бюджету (таблиця 1).

Назва ОТГ	Субвенція на соціально-економічний розвиток			Субвенція на розвиток інфраструктури			ДФРР		Кошти, отримані з інших джерел (гранти, міжнародні донори тощо)			
	Кількість контрактів/ проектів	Загальна сума, тис. грн	Середня сума на контракт /проект (тис. грн)	Середня сума на душу населення (грн)	Кількість контрактів/ проектів	Загальна сума, тис. грн	Середня сума на контракт /проект (тис. грн)	Середня сума на душу населення (грн)	Кількість контрактів/ проектів	Загальна сума, тис. грн		
Носівська ОТГ	6	902.20	150.00	46.00	6	4 617.50	769.58	234.39				
Вергіївська ОТГ	n/a	497.60	n/a	128.00	n/a	2 632.30	n/a	674.95				
Сновська ОТГ	29	7 208.90	249.00	311.00	18	10 153.50	564.08	437.65				
Семенівська ОТГ	5	210.00	42.00	45.00	4	2 375.40	593.85	505.40	1	2 895.10		
Баранівська ОТГ	37	587.90	16.00	26.00	30	6 005.00	200.17	261.09				
Балтська ОТГ	7	8 508.30	1 215.00	263.00	9	8 547.19	949.69	264.62	1	18 407.60		
Краснослівська ОТГ	1	21 000.00	21 000.00	1 927.00	1	4 465.30	4 465.30	409.66	1	2 000.00		
Летичівська ОТГ	4	616.20	154.00	32.00	11	6 125.90	556.90	315.77				
Меджибізька ОТГ	7	2 208.80	316.00	280.00	3	3 619.50	1 206.50	458.16				
Дашівська ОТГ	3	594.10	198.00	72.00	3	2 565.82	855.27	309.14				
Всього	99	42 333.97			85	51 107.41				23 302.68	2.0	383.5

Протягом 2018 року громади отримували з державного бюджету кошти на реалізацію проектів регіонального розвитку, зокрема: субвенція на соціально-економічний розвиток (всі 10 ОТГ); субвенція на формування інфраструктури ОТГ (всі 10 ОТГ); фінансування з Державного фонду регіонального розвитку (3 ОТГ). І лише Дашівська ОТГ залучила також інвестиції з додаткових джерел, окрім державного бюджету.

За рахунок субвенції на соціально-економічний розвиток було реалізовано понад 100 проектів на загальну суму 42,3 млн грн. Найбільшу субвенцію отримала Красносільська ОТГ – 21 млн грн (це майже половина загальної суми таких субвенцій, отриманих всіма ОТГ, де здійснювалась оцінка, у 2018 році), Балтська та Сновська ОТГ отримали 8,5 млн грн та 7,2 млн грн відповідно. В той же час Семенівська ОТГ отримала 210 тисяч грн (що були витрачені на 5 проектів або в середньому 42 тис. грн на проект), Баранівська ОТГ отримала 587 тис. грн (що були витрачені на 37 проектів або в середньому 16 тис. грн на проект). У більшості ОТГ, де проводилась оцінка, субвенції на соціально-економічний розвиток витрачались на досить невеликі за сумами проекти, що навряд чи мали реальні інвестиційні цілі та сприятимуть місцевому розвитку. Така субвенція не має чіткого механізму розподілу й залежить від політичних чинників та суб'єктивного впливу.

За рахунок субвенцій на інфраструктуру у 10 ОТГ було реалізовано 85 проектів на загальну суму 51,1 млн грн. Зважаючи на параметри, на основі яких здійснюється розрахунок субвенцій (площа ОТГ та кількість сільського населення), найбільшу суму фінансування отримала Сновська ОТГ – 10,2 млн грн. Балтська ОТГ отримала 8,5 млн грн, Летичівська ОТГ – 6,1 млн грн, Баранівська ОТГ – 6 млн грн. Найменшу суму субвенції на формування інфраструктури ОТГ отримала Семенівська ОТГ – 2,4 млн грн. Однак, при співставленні цих сум із кількістю населення в цих громадах можна чітко побачити, що середні суми на душу населення дуже незначні й у більшості випадків не перевищують 500 грн на людину.

Фінансування з Державного фонду регіонального розвитку отримали лише 3 з 10 ОТГ: Балтська міська ОТГ (18,4 млн грн), Семенівська ОТГ (2,9 млн грн) та Красносільська ОТГ (2 млн грн). Тож ОТГ рекомендовано активніше працювати над проектами розвитку, які вони подають до ДФРР, а також більше приділяти уваги якості проектів, які вони готують для отримання фінансування з ДФРР, що, відповідно до законодавства, має бути спрямоване на місцеві проекти економічного розвитку. З фінансовою підтримкою з даного фонду можна створити на території громади осередки економічної активності, що в подальшому принесуть прибуток, створюватимуть робочі місця й збільшуватимуть бюджет громади.

8. УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ

8.1. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Аналіз управління земельними ресурсами в 10 ОТГ показав, що в результаті об'єднання ОТГ «успадкували» ряд проблем, які потрібно вирішити, зокрема:

- відсутність реєстру земельних ресурсів,
- застарілі документи на землю,
- брак виписок щодо права власності на землю під будівлями, що передані з комунальної власності районів у комунальну власність ОТГ.

Зустрічаються випадки, коли договори оренди, укладені з обласною державною адміністрацією, на землю за межами населених пунктів, не були передані під час оформлення землі, що знаходилась за межами населеного пункту, у власність ОТГ. Відповідно, ОТГ не можуть укласти нові договори зі ставками, затвердженими радою ОТГ.

Усвідомлюючи важливість надходжень від оренди земельних ресурсів, громади розпочали активну розробку документації щодо управління земельними ресурсами та формування реєстрів орендарів. Реєстри орендарів та реєстри договорів оренди наявні в усіх аналізованих ОТГ.

Щоб вирішити проблему реєстру земельних ресурсів та оновити документацію щодо земельного управління, необхідне фінансування. Майже всі ОТГ прийняли програми розробки генеральних планів та почали їх впроваджувати. Розроблені генеральні плани публікуються на офіційних веб-сайтах ОТГ, однак брак необхідного фінансування може відтермінувати цей процес ще на кілька років.

Щоб підвищити надходження від оренди земельних ресурсів, 90% аналізованих ОТГ оновлюють нормативну грошову оцінку земель. Лише одна з аналізованих ОТГ використовує нормативну грошову оцінку одиниці орних земель області, передбачену Постановою КМУ від 07.02.2018 «Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету міністрів України».

Під час перевірки наявності нормативних документів щодо управління земельними ресурсами, майже половина ОТГ розробили та опублікували їх. Інша половина громад у своїй діяльності використовує лише Земельний кодекс України та закони України, що стосуються сфери управління земельними ресурсами (Рис. 19).

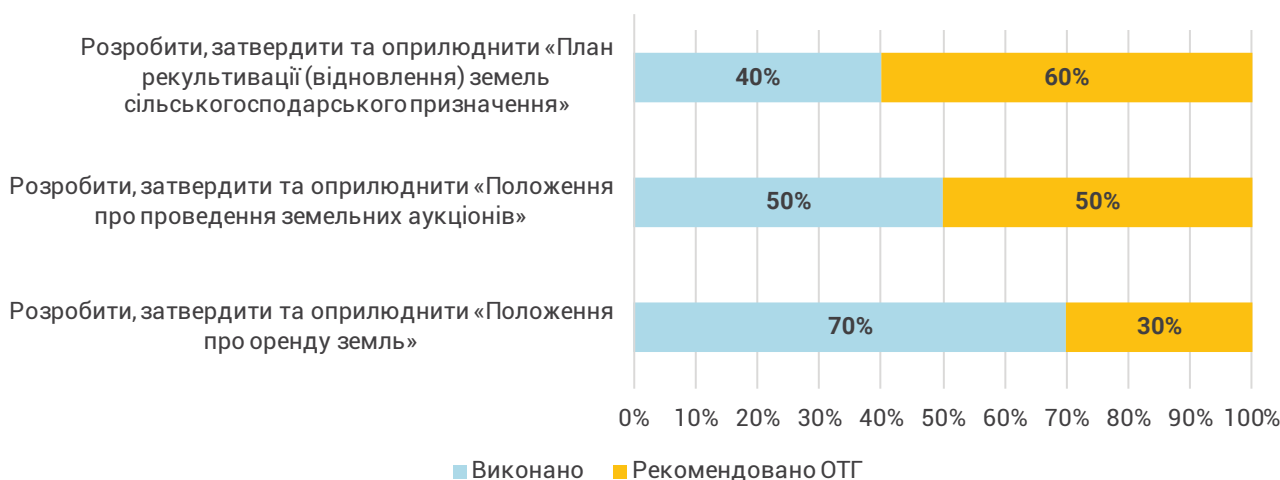


Рис. 19. Рекомендації громадам щодо розробки положень для управління земельними ресурсами

Щоб заощадити час спеціалістів земельних відділів та Центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), громадам було рекомендовано опублікувати на веб-сайті ОТГ інформацію щодо процедури отримання земельних ділянок, перелік та зразки необхідних документів, а також відповіді та часті запитання, так як наразі більшість інформації щодо надання послуг та зразки документів можна знайти лише на стендах поблизу земельних відділів. Щоб отримати інформацію мешканцям ОТГ доводиться йти до виконавчого органу, де працівники земельного відділу надають консультації. Навіть за умови наявності ЦНАПу, навантаження працівника земельного відділу, що надає консультації мешканцям, залишається високим. Це, в свою чергу, зменшує кількість часу, яку фахівець може виділити для роботи із земельною документацією, яка необхідна для того, щоб зробити процес надання послуг громадянам зручнішим.

УСПІШНІ ПРАКТИКИ:

В Балтській ООТ є архів справ орендарів, в якому кожна справа оформлена в окрему папку з доданою кадастровою зйомкою, усіма документами щодо змін у площі орендованих земель, сплати ренти тощо. В кінці кожного року проводиться обов'язковий моніторинг для уточнення площі земельних ділянок орендарів. Такий спосіб обліку – одна з передумов успішної співпраці та довірчих відносин з орендарями земель ОТГ.

8.2. УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

У 9 із 10 ОТГ, які приймали участь в оцінці, функціонують комунальні підприємства. Найчастіше їх створюють з метою надання муніципальних послуг на території ОТГ, зокрема:

- послуги з утримання та ремонту систем водопостачання та каналізації,
- послуги з вивозу та утилізації відходів,
- послуги з благоустрою населених пунктів.

В деяких ОТГ комунальні підприємства надають послуги з ремонту доріг (в 1 ОТГ), готельні послуги (2 ОТГ), послуги з розробки родовищ та продажу корисних копалин (1 ОТГ), ринкові послуги (1 ОТГ), діючі спортивні комплекси (1 ОТГ) тощо.

Майже всі комунальні підприємства отримують додаткове фінансування з місцевого бюджету, оскільки їхня діяльність пов'язана з наданням соціально важливих послуг і є неприбутковою (однак, по суті, жодна з ОТГ досі не проаналізувала причин, чому ці комунальні підприємства є неприбутковими, чи вони надають послуги за низькою ціною чи мають неефективне управління). Представники ОТГ вважають, що основними причинами неприбутковості комунальних підприємств є висока вартість надання послуг (вартість надання комунальних послуг у ОТГ вища, ніж в обласних центрах України у зв'язку з логістикою та відстанями) та заборгованість юридичних та фізичних осіб. Частково комунальні підприємства самостійно фінансують власну діяльність в певних сферах, що не стосуються надання послуг.

Відповідно до частини 8 статті 78 Господарського кодексу України, комунальні підприємства зобов'язані публікувати свої фінансові звіти на відповідних веб-сторінках. Та по суті, інформації про діяльність комунальних підприємств у аналізованих ОТГ опубліковано не було. На даний час основним джерелом для отримання інформації про фінансові результати діяльності комунальних підприємств був звіт керівника підприємства, що подавався на затвердження раді ОТГ. Тому, керівництву ОТГ рекомендується провести аналіз діяльності їхніх комунальних підприємств та розрахунок вартості тарифів. Результати аналізу мають дати відповідь на питання щодо соціальної та економічної обґрунтованості утримання комунальних підприємств або ж відносно використання альтернативних шляхів у вигляді замовлення деяких послуг у приватних та державних підприємств (якщо це економічно доцільно) чи збільшення кількості платних послуг.

Існують випадки, коли в громаді працівники, що надавали послуги соціальної інфраструктури та послуги з вивозу та утилізації відходів на території ОТГ, були включені до складу виконавчого органу ОТГ, що є порушенням законодавства, адже виконавчий орган ОТГ не може надавати платні послуги населенню. Причиною цього стала необхідність оптимізувати діяльність муніципального підприємства, заощадивши гроші на утриманні адміністративного персоналу та підтримавши тарифи на рівні, доступному для мешканців ОТГ.

Органам управління в частині комунальної власності рекомендовано:

- забезпечити ефективний контроль за роботою комунальних підприємств (затвердження їхніх фінансових планів та контроль за їх виконанням);
- розробити заходи для розширення спектру послуг та напрямків робіт (обслуговування), які виконують комунальні підприємства;
- сформувати економічно виправдані тарифи (вартість послуг, що надаються);
- залучати позабюджетне фінансування для роботи комунальних підприємств (фонди державної підтримки, фонди міжнародної технічної підтримки);
- брати участь в процесі планування комунальних підприємств.

ОТГ рекомендується активніше використовувати можливості міжмуніципального співробітництва.

8.3. ЗАХОДИ ЩОДО ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ В ОТГ

Для підвищення енергоефективності будівель та споруд, що знаходяться на балансі ОТГ, усі 10 об'єднаних територіальних громад вживають заходи з енергоефективності. Однак 7 ОТГ не мають комплексної програми з енергоефективності, а 8 ОТГ не мають «Плану дій зі сталого енергетичного розвитку на 25-30 років».

Аналіз проведених заходів щодо енергоефективності будівель, які знаходяться на балансі ОТГ, показав, що 50% ОТГ перед реалізацією заходів/послуг щодо економії енергії не проводили енергетичного аудиту. ОТГ, що скористалися послугами з енергетичного аудиту, відзначили ефективність таких заходів. Зокрема, працівники Балтської та Дашівської ОТГ повідомили, що, відповідно до результатів енергетичного аудиту, вони змогли запобігти великим тепловтратам у будинках просто замінивши вікна на високоякісні енергоощадливі подвійні вікна без утеплення фасадів.

В контексті енергоефективності можна згадати приклад Баранівської ОТГ, де не лише було створено посаду енергоменеджера, а й ефективно залучається зовнішнє фінансування для розвитку сфери енергоощадливості.

У переліку основних заходів для заощадження енергії, проведених ОТГ, такі: встановлення вікон з подвійним склом, заміна дверей, встановлення твердопаливних котлів. Крім того, проводиться теплоізоляція фасадів, заміна та ізоляція дахів, встановлення сучасних твердопаливних систем опалювання.

Перелік рекомендацій для об'єднаних територіальних громад після вивчення реалізованих ними заходів подано на рис. 20.



Рис. 20. Рекомендації щодо покращення енергоефективності в ОТГ

9. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАКУПІВЕЛЬ В ОТГ

Під час перевірки процедур закупівель в ОТГ, досліджувалася наявність та вчасність підготовки таких документів: документи з планування закупівель (річний план та план асигнувань), внесення змін до початкового плану закупівель, відповідність бюджетних запитів та планів асигнувань, публікація плану закупівель на порталі Prozorro та на офіційних веб-сайтах ОТГ, наявність затверджених та опублікованих рішень щодо складу тендерного комітету, положення про

діяльність тендерних комітетів, положення щодо допорогових закупівель та положення щодо політики запобігання корупції.

Було виявлено, що всі ОТГ мають план закупівель та план асигнувань, всі ОТГ виставляють план закупівель на порталі Prozorro і лише 3 ОТГ – на офіційному веб-сайті ОТГ. Трапляються випадки розбіжностей між планами закупівель та планом асигнувань громади. Крім того, були випадки, коли до вже затвердженого річного плану закупівель вносили велику кількість правок, що засвідчує низьку якість планування закупівель.

В результаті було надано низку рекомендацій щодо необхідної документації для налагодження процесу закупівель в громаді (рис. 21).



Рис. 21. Рекомендації для ОТГ щодо сфери державних закупівель

За даними порталу Prozorro, у 2017-2018 роках головні розпорядники бюджетних коштів 10 ОТГ повідомили про 4095 процедур державних закупівель на орієнтовну суму в 934,37 млн грн. Із них 92,4% (3,79 тис.) закупівель було проведено, 6,3% процедур закупівель не відбулися, 1,3% процедур було скасовано. Основна причина скасування процедур публічних закупівель – брак конкуренції в процесі відкритих торгів.

Загальна вартість проведених неконкурентних процедур склала 378,14 млн грн, загальна вартість конкурентних процедур становила 556,23 млн грн, що можна пояснити необхідністю проведення відкритих тендерів по закупівлям, що перевищують стандарти, обумовлені частиною 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі», зокрема: за умови, що вартість предмету (предметів), послуги (послуг), щодо яких проводиться закупівля, дорівнює чи перевищує суму 200 тис. грн, а щодо робіт – 1,5 млн грн. Тож, 86,9% від загальної кількості тендерів, проведених в ОТГ, були неконкурентними тендерними процедурами (на суми, нижчі за порогові).

Загалом, у ОТГ, які були проаналізовані, лише 10,21% із усіх процедур закупівель проводились шляхом відкритих тендерів, 83,47% – з використанням процедур звітності щодо підписаних контрактів, 2,83% – як допорогові закупівлі, 1,93% – як переговорна процедура, і 1,96% – як

переговорна процедура у зв'язку з нагальною потребою.

Більшість неконкурентних процедур проводились відповідно до кодів закупівель: 45000000-7 «Будівельні роботи та утримання» – 673 закупівлі; 71000000-8 «Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги» – 433 процедури (Рис. 22).

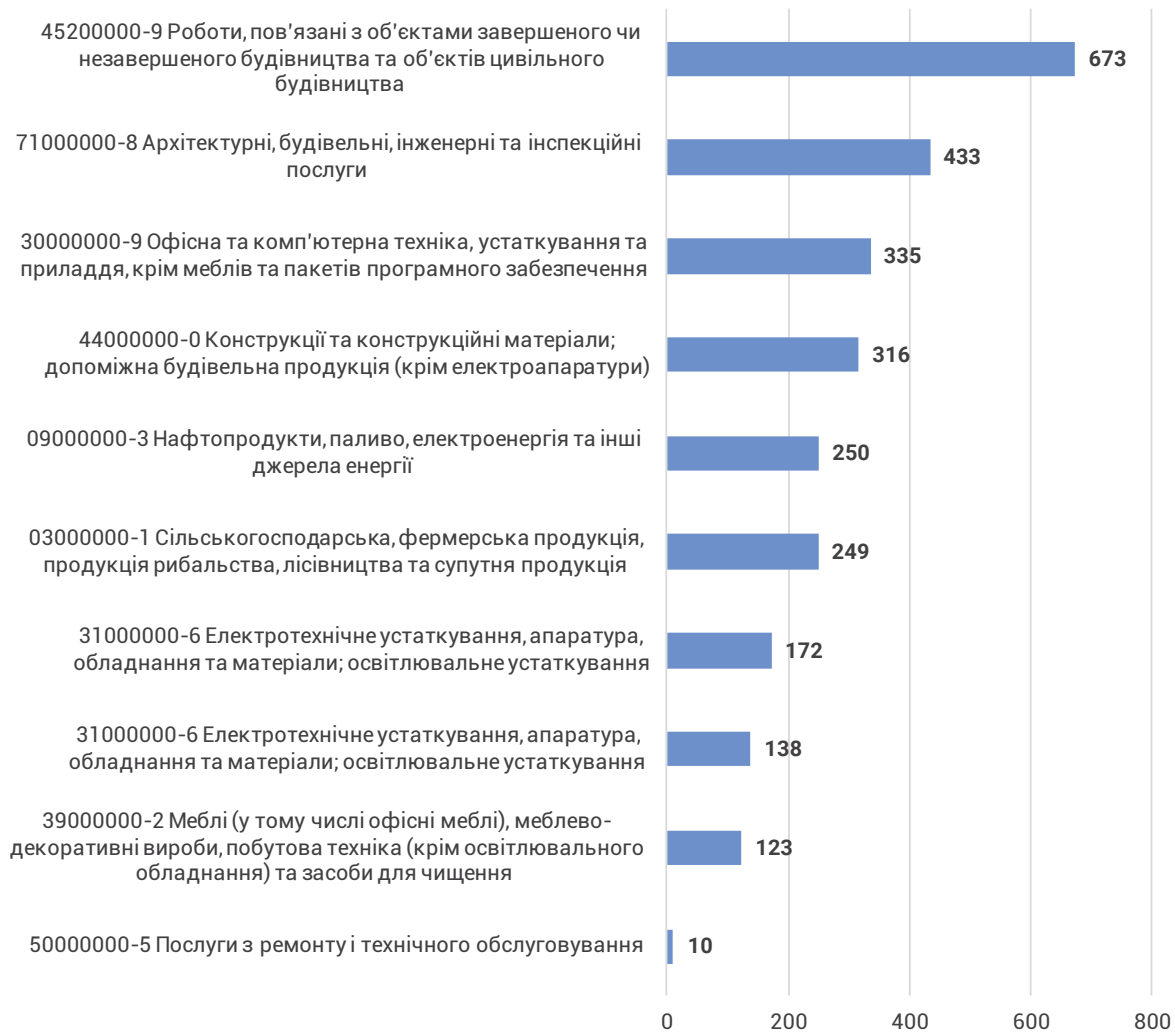


Рис. 22. ТОП-10 типів неконкурентних процедур закупівель в ОТГ (за кодами закупівель)

Представники ОТГ пояснили невеликий відсоток відкритих тендерних процедур недобросовісною конкуренцією на ринку державних закупівель, котра реалізовується через оскарження проведених відкритих торгів. Тому вони вимушені ділити суми закупівель до рівня нижче порогового.

Відповідно до порталу Prozorro, щодо оголошених процедур було подано 48 претензій / скарг (13 скарг та 35 претензій), 36 із яких стосувалися надпорогових закупівель, а 12 – допорогових закупівель. Загалом, претензії / скарги подали 35 заявників.

На основі аналізу результатів процедур закупівель у 10 ОТГ, було надано такі рекомендації:

- зменшити обсяг допорогових закупівель,
- збільшити кількість відкритих торгів,
- плануючи процес закупівель на наступний рік, об'єднувати закупівельні лоти (з однаковим кодом закупівель), щоб підвищити ймовірність приваблення уваги великих компаній та заощадити бюджетні кошти,

- відстежувати тенденції у цінах на товари, роботи та послуги впродовж року та враховувати сезонні зміни цін при плануванні закупівель,
- використовувати систему DOZORRO та «модуль аналітики» на порталі Prozorro.

Детальна інформація щодо наданих ОТГ рекомендацій по кожному з вищезазначених пунктів представлена на рис. 23.

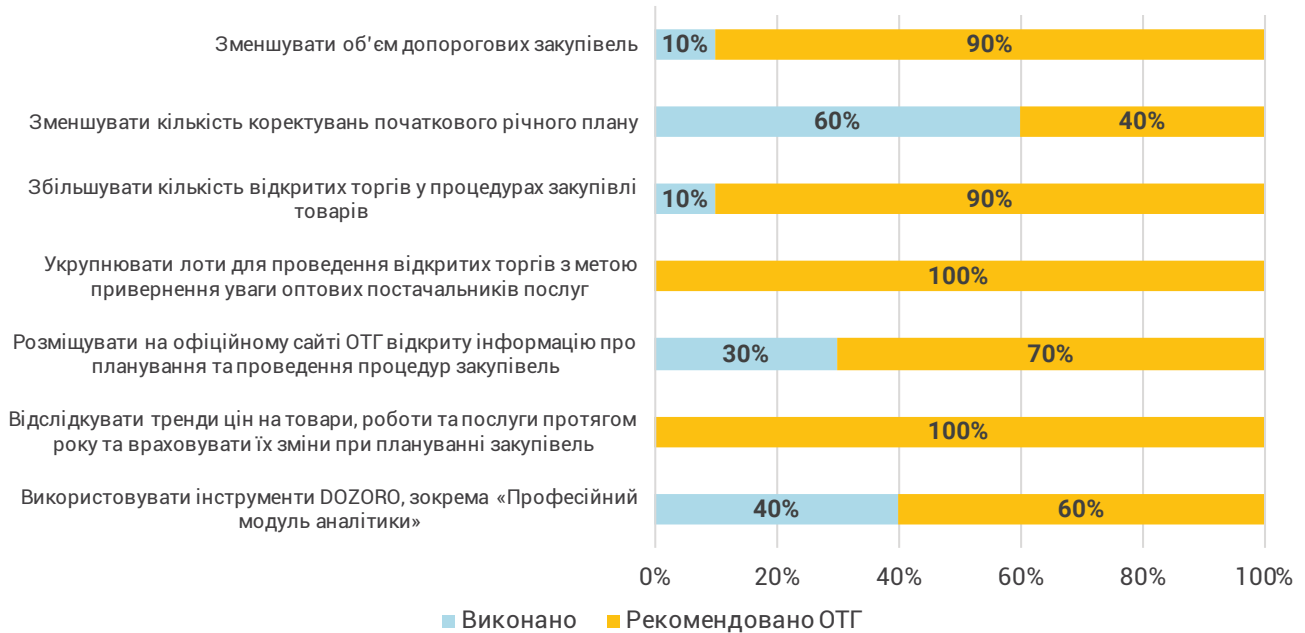


Рис. 23. Рекомендації для головних розпорядників бюджетних коштів щодо організації процедур закупівель

10. ОРГАНІЗАЦІЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ

В результаті аналізу бухгалтерської документації ОТГ та особистого спілкування з бухгалтерами ОТГ, було розроблено такі рекомендації, представлені на рис. 24.



Рис. 24. Рекомендації щодо організації бухгалтерського обліку в громадах

Всі установи ведуть облікову політику, спрямовану на врахування доходів і видатків у процесі здійснення своєї господарської діяльності. Бухгалтерський облік в установах ведеться за меморіально-ордерною формою. В громадах проводиться річна інвентаризація, нараховується знос, доходи відображаються в рахунках у хронологічному порядку відповідно до передбаченої законом процедури. Однак такі дії не завжди відображаються в регламентованих формах, а поточні законодавчі зміни не враховуються. Тому бухгалтерам ОТГ рекомендовано дотримуватися рекомендацій, що представлені на рис. 25.



Рис. 25. Рекомендації для організації бухгалтерського обліку в ОТГ

70% розпорядників бюджетних коштів громад автоматизували свої бухгалтерські процеси за допомогою відповідного програмного забезпечення. Однак, в багатьох ОТГ бухгалтерський облік не є цілісним, процеси автоматизовані лише частково, в окремих сферах, або ж бухгалтери різних установ в межах однієї ОТГ працюють в різних системах, — зокрема, одна система використовується для заробітної плати, інша — для матеріальних запасів. Таким чином, доводиться робити чимало роботи в Excel за допомогою табличного редактора. Одна із рекомендацій для ОТГ — розглянути доцільність переходу на використання хмарних технологій для зберігання та обробки даних за допомогою сервісних програм, що працюють онлайн та забезпечити швидкий доступ до даних для кількох відповідальних осіб одночасно, які можуть бути не в приміщенні апарату управління. Новітні програми могли б пришвидшити процес обміну інформацією між кількома головними розпорядниками та іншими установами ОТГ.

11. ОРГАНІЗАЦІЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ В ОТГ

В громадах застосовуються процедури, які можна вважати елементами контролю за видатками бюджету. Таким чином, окремі елементи внутрішнього контролю в громадах наявні, але такі процедури не мають комплексного та системного підходу. Щодо функції внутрішнього аудиту, то вона не є розвиненою. Тому систему внутрішнього контролю слід вдосконалювати.

В громадах є базове розуміння концепції внутрішнього контролю та нагляду, тому доцільно в подальшому підвищувати знання та професійні якості керівників та фахівців громад щодо функцій контролю та нагляду за допомогою семінарів, конференцій та тренінгів, запровадження пілотних програм, обміну успішним досвідом.

Доцільно забезпечити належне функціонування усіх елементів внутрішнього контролю, зокрема, розробити та затвердити документи, що регулюють управлінські процеси в громадах (структура, нормативи щодо структурних одиниць, посадові інструкції, плани роботи тощо), процедури та норми для реалізації заходів, що мали б відбуватися на кожній стадії бюджетного процесу, а також впровадити процеси для моніторингу реалізації прийнятих процедур, правил, норм, та кодексу етики. Однак усі ці завдання дуже складні й потребують зовнішньої підтримки.

12. ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТУ ТА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Політика прозорості місцевих органів влади має сприяти підвищенню впевненості громадськості щодо напрямків витрачання бюджетних коштів і, відповідно, поступово підвищувати рівень співпраці між місцевими органами влади та мешканцями громади. В той же час лише половина громад, де здійснювалась оцінка, має «Положення щодо місцевих ініціатив» та «Положення щодо проведення громадських слухань». У більшості випадків громадяни не дуже цікавляться менеджментом громадою й мало що знають про результати його роботи. Люди часто не знають про своє право бути присутніми на відкритих заходах ради та комітетів, як і про право висловитися щодо попередньо узгодженого питання (теми). В той же час, бувають випадки, коли додатки до прийнятих рішень із текстом прийнятих положень та програм відсутності на веб-сайтах об'єднаних територіальних громад.

Керівництво ОТГ має приділяти більше уваги дотриманню учасниками бюджетного процесу вимог статті 28 Бюджетного кодексу України щодо публікації інформації про бюджет:

- вчасне інформування про рішення щодо бюджету та внесення змін до них,
- оприлюднення інформації щодо виконання бюджету,
- оприлюднення головними розпорядниками бюджетних коштів паспортів бюджетних програм тощо.

Більшості громад було рекомендовано висвітлити на їхніх веб-сайтах інформацію, необхідну для попереднього інформування потенційних інвесторів про можливість відкриття бізнесу на території об'єднаної територіальної громади. Крім того, половині громад, де здійснювалась оцінка, було рекомендовано почати вести діалог щодо покращення співпраці з представниками підприємств, що працюють на території їх об'єднаних територіальних громад.

13. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ

Внаслідок проведеної оцінки фінансового менеджменту об'єднаних територіальних громад було виявлено ряд спільних для всіх громад проблем, які не можуть бути вирішені ними самостійно, а потребують сприяння зі сторони органів державної влади та вдосконалення законодавчої бази.

Щодо надходжень до місцевих бюджетів:

1. Необхідно чітко прояснити питання щодо критеріїв та процедури встановлення дохідної бази ПДФО, що використовується для розрахунку базової (реверсної) дотації. Це питання актуальне

для громад, що отримують суттєвий одноразовий дохід, який впливає (іноді досить суттєво) на розрахунок базової (реверсної) дотації.

2. Внести зміни до чинного законодавства, щодо вирішення проблеми сплати ПДФО відокремленими структурними підрозділами юридичних осіб. Зокрема, необхідно узгодити положення Бюджетного, Податкового, Господарського, Цивільного кодексів, а також Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Рекомендується внести зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, що регламентуватимуть сплату ПДФО відокремленими та структурними підрозділами підприємств, розміщених на іншій території, аніж юридична особа (тобто, не за місцем основної реєстрації). Зокрема, пропонується оновити пункт 166.1 статті 168 Податкового кодексу України та статтю 64 Бюджетного кодексу України з повним переліком усіх типів підрозділів, які підприємство – юридична особа – може мати відповідно до статті 64 Господарського кодексу України й що провадять свою діяльність не на території юридичної особи, а також внести зміни до статті 127 Податкового кодексу, встановивши відповідальність за порушення процедури перерахування ПДФО до місцевого бюджету.

3. Також необхідно змінити законодавство, унеможлививши перереєстрацію платників ПДФО без фактичної зміни місцерозташування об'єктів нерухомості, які ними використовуються.

4. Вдосконалити механізм обміну інформацією між податковими органами та органами місцевого самоврядування, з метою швидкого отримання повної інформації щодо зобов'язань платників податків (включно з фізичними особами-платниками податків). Зобов'язати структурні одиниці (територіальні офіси) державних підприємств та установ («Укрпошта», «Укртелеком», «Укрзалізниця», військові частини) сплачувати ПДФО до бюджетів територіальних громад, на території яких вони фактично здійснюють свою діяльність.

5. В процесі реформування ДФС слід зважити на те, на скільки зміна її структури вплине на місцеві бюджети та на контроль платників податків у ОТГ. Без покращення податкових реєстрів та реєстрів нерухомості, а також автоматизації системи контролю платників податків, реформа податкової служби матиме негативний вплив на дотримання податкового законодавства на місцевому рівні та на місцеві бюджети загалом.

6. Повноваження місцевих органів влади щодо контролю за адмініструванням місцевих податків та зборів (а також відповідальність за недотримання законодавства) варто змінити. Рекомендується розглянути можливість передачі до органів місцевого самоврядування повноважень по стягненню заборгованості щодо місцевих податків та зборів, оскільки процеси оптимізації у структурі органів ДПС призводять до скорочення кількості їх структурних підрозділів та штату, а отже неспроможності забезпечити ефективний контроль за виконанням платниками податків своїх зобов'язань на територіях, віддалених від місця розташування відповідних структурних підрозділів ДПСУ. Враховуючи невеликі суми місцевих податків та зборів, порівняно з податками державного рівня (як-то податок на прибуток підприємств, ПДВ, акцизний податок), для ДПС зазвичай виходить дорого й економічно недоцільно інвестувати свої обмежені ресурси в здійснення контролю за місцевими податками та зборами, що врешті негативно відображається на надходженнях до місцевого бюджету й податковій культурі в країні загалом.

7. Маючи такі ж види податків та зборів, як і в містах обласного значення, ОТГ (особливо сільські) мають менше можливостей для наявності бази оподаткування для запровадження цих податків (скажімо, збір за місця для паркування, транспортний податок тощо). Обмежені у зв'язку з об'єктивними причинами та відповідно до норм Податкового кодексу, ОТГ не можуть збільшувати дійсно власні доходи, й тому покладаються на базову дотацію. Рекомендується розглянути на державному рівні можливість збільшення переліку місцевих податків та неподаткових надходжень до місцевого бюджету, зокрема за рахунок запровадження

необов'язкових для встановлення на території громади збору за рекламу в місцях загального користування, залежно від її виду та типу рекламної діяльності; збір за вивіз та утилізацію відходів, збору на азартні ігри та лотереї тощо.

Щодо доступу до публічної інформації та обміну нею:

1. Прийняти проект Закону України «Про зміни до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо зменшення кількості часу на публікацію проектів законів, рішень органів місцевого самоуправління (щонайменше до 10 днів) (реєстраційний № 2003а). На даний час існує зобов'язання публікувати усі проекти рішень місцевих рад на їхніх сторінках для розгляду громадськістю за 20 робочих днів до розгляду проекту рішення. Цей період занадто довгий і жоден із членів місцевої ради не може запропонувати свої варіанти до включення в порядок денний наступної сесії, якщо проблема виникне менш, ніж за 20 днів до розгляду.

2. Зміни до статті 12.3.3 Податкового кодексу щодо надання інформації податковими органами реалізовується не в усіх громадах (це залежить від співпраці між місцевими органами влади та представниками ДПС). На даний час інформація надається лише на запит протягом 30 днів і найчастіше така інформація просто стає неактуальною. Як один із варіантів – встановити зобов'язання для ДПС автоматично надавати фінансовому органу ОТГ інформацію щодо сплати місцевих податків та зборів не пізніше, ніж через 5 робочих днів після кінцевого терміну, встановленого для сплати податків, або розглянути можливість надання фінансовому спеціалісту ОТГ доступу до бази платників податків відповідного бюджету.

3. Провести національний перепис населення. На даний час фактичні та статистичні дані щодо населення іноді суттєво відрізняються, що призводить до браку фінансування в бюджеті одних громад, та надмірного фінансування інших.

Щодо закупівель:

1. Удосконалити Закон України «Про публічні закупівлі», сформувавши вимоги до характеристик якості продукції, товарів, робіт та послуг із подальшим їх поверненням постачальнику та скасуванням контракту на закупівлю у разі постачання товарів неналежної якості. Оскільки неможливість включити всі необхідні характеристики щодо якості продукції використовується як пояснення низького рівня відкритих торгів у громадах, представники виконавчих органів громад скаржаться на неможливість чіткого визначення якісних характеристик продукції, адже це може призвести до скасування таких тендерів через подання скарг до Антимонопольного комітету.

2. Запровадити систему покарань у формі «чорного списку» та санкцій для постачальників продукції, що, вигравши відкриті торги, постачають продукцію, яка не відповідає характеристикам, визначеним у контракті, відповідно до результатів перевірки, проведеної незалежним органом, або з різних причин наполягають на підвищенні ціни після завершення тендеру.

3. Запровадити визначення показників якості продукції як чинника при прийнятті рішення щодо закупівлі товарів, робіт та послуг внаслідок конкурентних процедур.

Щодо інших сфер діяльності:

1. При розрахунку річних базових тарифів щодо медичного обслуговування пацієнта, слід враховувати характеристики сільських районів, площу громади та відстань до населених пунктів, включно з додатковими витратами на паливо та утримання транспортних засобів. Вартість у розрахунку на пацієнта в містах та сільських ОТГ (особливо у випадку з великими відстанями) відрізняється, в останньому випадку вона зазвичай вища.

2. Чітко визначити повноваження районних державних адміністрацій та районних рад,

і повноваження ОТГ. Переглянути штатну структуру працівників районних адміністрацій, їх кількість та вартість утримання. Нечітка роль районної адміністрації та необхідність її фінансування має величезне значення для ОТГ, особливо тих, що покривають територію всього району, до того ж, створює додаткові перешкоди об'єднанню (основні ресурси наповнення районного бюджету – це ПДФО та міжбюджетні трансферти. Якщо б усі громади в районі були об'єднаними, районний бюджет не отримував би ПДФО.)

3. Законодавчо врегулювати вимоги до роботи та функції Державної казначейської служби України (ДКСУ). Досвід показує, що різні територіальні органи ДКСУ мають різні вимоги до фінансових спеціалістів (наприклад, офіційні форми наказу Міністерства фінансів №57 «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету» іноді посилаються на наказ у системі «Ліга Закон», іноді – на веб-сайт <http://zakon.rada.gov.ua>).

4. Передбачити можливість використання коштів, виділених з Державного фонду регіонального розвитку в наступному бюджетному році, якщо кошти на реалізацію проекту були отримані в четвертому кварталі поточного року. Такий же підхід варто застосовувати й до інших інвестицій / проектів, грантів

5. Розробити та затвердити постанову КМУ щодо передачі створеним об'єднаним територіальним громадам прав власності на землю Головним управлінням Держгеокадастру, та передбачити перевірку виконання цієї постанови Державною аудиторською службою України. Районні державні адміністрації повинні передати ОТГ:

- акти передачі земель;
- свідоцтво про право власності на землю;
- акти інвентаризації земель;
- договори оренди земель, підписані усіма сторонами;
- акти прийняття комунальної власності;
- свідоцтво про право власності на нерухомість та землю, на якій вона знаходиться;
- акт інвентаризації комунальної власності.

Без свідоцтва про право власності, ОТГ не можуть здійснювати жодних ремонтних робіт у комунальних установах. Якщо свідоцтва про право власності немає, проектна організація відмовляється розробляти проекти на ремонтні роботи. Крім того, ОТГ не можуть поновлювати договори оренди за ставками, що діють на території громади, якщо районна адміністрація не передала інформації про контракти, укладені з орендарями.

