

УДК 338.47

*І. С. БОРШОШ, Ю. О. ЧЕРНЕЦЬКИЙ*

## **ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МАЛИХ МІСТ**

*Проаналізовано основні проблеми розвитку малих міст України. На основі дослідження чинної правової економічної бази та економічних передумов їх функціонування запропоновано конкретні шляхи забезпечення їх фінансово-економічної самодостатності.*

*The basic problems of development of small cities of Ukraine are analysed in the article. On the basis of research of operating legal economic basis and economic pre-conditions of their functioning the concrete ways of providing of their finansovo-ekonomichnoy samodostatnosti are offered.*

Одним з важливих завдань сучасної української та зарубіжної урбаністики є дослідження малих міст. Це зумовлено такими факторами:

- 1) під час історичного розвитку всі міста пройшли стадію малого міста, що свідчить про загальні процеси формування міської мережі в різних регіонах і в різний час;
- 2) останніми десятиліттями в розвинутих країнах спостерігається загальне зрушення населення з міських агломерацій до малих і середніх міст.

Окрім цього, слід відмітити, що малі міста відіграють особливу роль в історичному, культурному, соціальному та економічному розвитку будь-якої нації. Адже вони здебільшого є осередками формування національної культури, створення великих виробничих містобудівних комплексів, вони беруть активну участь у формуванні, розвитку та розміщенні продуктивних сил України.

Значна частина малих міст (до 50 тис. мешканців) – це адміністративні центри районів, в яких мешкає майже половина населення України [1], що доводить важливість пошуку шляхів забезпечення їх сталого розвитку.

Різні аспекти життєдіяльності малих міст України досліджували такі дослідники, як О. Батанов, М. Дністряньський, А. Коваленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, М. Пухтинський.

Проблемою підвищення значущості територіальних громад у процесі управління територією займалися Л. Беззубко, Д. Кольцов, Е. Горян, Г. Музиченко, Л. Савченко, В. Сидоренко та ін.

Питаннями підвищення інституціональної спроможності місцевого самоврядування присвячені праці таких авторів, як В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бабич, А. Гошко, Н. Мельтюхова, Л. Товажняньський, Ю. Шаров та ін.

Проте можливості забезпечення їхньої позитивної економічної динаміки в сучасних умовах потребують додаткових досліджень.

Виходячи з цього, метою роботи є визначення оптимальних шляхів фінансово-економічного забезпечення сталого розвитку територіальних громад малих міст України.

Для досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі завдання:

- розглянути сучасний економічний стан малих міст України;
- з'ясувати проблеми, що стримують сталий розвиток малих міст;
- виокремити чинники, що необхідні для забезпечення сталого розвитку малих міст України.

Досвід розвинутих європейських країн показує, що місцеві громади виступають основним чинником успішного соціально-економічного розвитку держави. Саме на цьому побудоване сьогодні Європейське співтовариство і Європейський Союз. Розвиток місцевого самоврядування є наріжним каменем швидкого й успішного розвитку ЄС. Виходячи з проголошених євроінтеграційних прагнень, Україна повинна враховувати ці особливості під час розробки та реалізації державної регіональної політики.

Процес становлення та розбудови Української держави збігся в часі з реформуванням політичної системи та становленням демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке визначається як право та реальна спроможність територіальної громади в межах законів і повноважень самостійно вирішувати питання місцевого значення [6]. Зрозуміло, що основою життєдіяльності малих міст завжди буде економічний розвиток, який повинен бути регульованим і направленим на підвищення якісного рівня життя та зростання добробуту їх територіальних громад.

Необхідно, щоб незалежно від статусу – сільська громада, селищна, селищна міського типу, міська (мале чи велике місто) – територіальні громади були самодостатніми і мали можливості для забезпечення реалізації наявного соціального, економічного, людського потенціалу.

Загалом, самодостатність територіальних громад можна визначити за такими показниками:

- 1) позитивний приріст населення;
- 2) відсутність відтоку працездатних громадян;
- 3) стійка тенденція до збільшення кількості та потужності суб'єктів підприємництва;
- 4) наявність системи забезпечення нових членів громади житлом за доступними цінами;
- 5) ефективне функціонування житлово-комунального господарства, у тому числі сучасної системи утилізації і переробки сміття, постачання води та її реновації;
- 6) створення сприятливих умов для залучення інвестиційних ресурсів; швидка підтримка і спрощений механізм реалізації інвестиційних та інноваційних ініціатив на рівні громади;
- 7) сформована модель здобуття мешканцями громади відповідного рівня освіти і перекваліфікації.

На жаль, сьогодні ці загальні параметри відсутні в більшості малих міст України, а відтак, їх практично неможливо назвати самодостатніми [7].

Загальновідомо, що спад виробництва, дестабілізація соціально-економічного та фінансового стану в Україні в 1991 – 2001 рр. і розпочата в 2008 р. світова економічна криза значно понизили, а подекуди взагалі знищили економічну базу малих міст. І на сьогодні стан фінансової і матеріальної бази є вкрай незадовільним.

Достатньо назвати такі цифри: бюджетна забезпеченість на одного жителя в Україні в докризовий 2007 р. становила 130 – 150 євро для міст обласного значення, 40 – 50 євро для міст районного значення (і це по курсу 2008 р.), у той час як аналогічні показники для країн ЄС у середньому становлять біля 2500 євро, а в Данії, наприклад, 10 000 євро. Тобто за фінансовим станом міст Україна відстає від Європи в 20 – 50 разів, а з урахуванням різкого падіння курсу гривні з кінця 2008 р. півроку це відставання ще значно збільшилося. Проте і в Україні, і в Європі місцеве самоврядування повинно виконувати одні й ті самі завдання.

Недостатнє врахування специфіки малих міст під час проведення економічних реформ загострило соціально-трудові відносини в них, призвело до безробіття в значних масштабах. Виконання соціально-економічних і культурних програм розвитку територіальних громад цих міст не забезпечено фінансовими ресурсами. Важливість визначення економічних механізмів перспективного розвитку малих міст зростає завдяки підвищенню ролі органів місцевого самоврядування у зв'язку з передачею в регіони багатьох функцій та повноважень з управління соціально-економічним розвитком, що посилює вплив територіальних громад на формування містоутворювальної бази і сфери зайнятості населення [6].

Кожного року недофінансованими з державного бюджету залишаються делеговані повноваження (за оцінками експертів Асоціації міст України, таке недофінансування становить щорічно 8-9 млрд грн) [2], а суми вилучень з місцевих бюджетів ставлять окремі міста на межу фінансового краху (дефолту). Таким чином, на сучасному етапі розвитку держави в малих містах має місце складна соціально-економічна ситуація.

Характеристиками нинішнього стану територіальних громад малих міст України можна назвати:

- ресурсне незабезпечення в належному обсязі повноважень місцевого самоврядування, і самоврядних, і делегованих, що зумовлює низький рівень відповідних соціальних та адміністративних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування;

- недосконалість податкового законодавства, що не дозволяє територіальним громадам сформувати більш-менш значну власну податкову базу через місцеві податки і збори (сьогодні вони становить 2-3 % від загальної суми оподаткування) і, відповідно, накопичити ресурси на фінансово-економічний розвиток;

- майже повна вичерпаність такого важливого джерела надходжень до місцевих бюджетів, як приватизація,

- скорочення в умовах фінансово-економічної кризи находжень від оренди комунального майна, що призводить до істотного недовиконання дохідної частини усіх місцевих бюджетів;

- занепад житлово-комунальних господарств малих міст;

- великі борги населення за комунальні послуги (тільки за 2008 р. збитки по житловому фонду становили 1 млрд 600 млн грн, кредиторська заборгованість по енергопостачанню складала понад 10 млрд грн [5]);

- припинення будівництва житла та об'єктів соціальної інфраструктури;

- розповсюджене безробіття, через існуючі обмеження щодо вибору робочих

місце, нерозвинутості сфери обслуговування, недостатньої економічної можливості місто утворюючих підприємств;

– старіння населення, погіршення демографічної ситуації.

Сучасна система формування дохідної бази місцевих бюджетів і відповідно органів місцевого самоврядування є неефективною через існування низки перешкод системного характеру, серед яких:

– недосконалість чинного законодавства в частині розмежування повноважень між державним і регіональним рівнем. За багатьма параметрами модель організації влади на місцях не відповідає європейським стандартам, які визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування [2];

– непрозора система міжбюджетних відносин, що зорієнтована на централізацію розподілу фінансових ресурсів. Навіть за умов запровадження достатньо прогресивних новацій у Бюджетному кодексі, що суттєво вдосконалили систему взаємодії між центральним та місцевими бюджетами, сьогодні практично всі місцеві бюджети не можуть сформувати самодостатню власну фінансову базу;

– невизначеність у сфері розподілу виробничих і невиробничих суб'єктів власності між державними та місцевими секторами економіки й управління. Неоднозначність правового статусу таких об'єктів призводить до їх неефективного і нецільового використання, недостатнього фінансування та підтримки в належному стані;

– неефективна система планування доходів і практичного застосування формульних розрахунків для визначення суми міжбюджетних трансфертів, які недостатньо враховують особливості та проблеми розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці. Наслідком є подальша консервація соціально-економічного стану в багатьох регіонах і містах, які, згідно із законодавством, класифікуються як депресивні;

– надмірне фінансове навантаження на місцеві бюджети в частині поточного утримання соціально-культурної сфери, внаслідок чого лєвова частка фінансових ресурсів (70 – 80 %) спрямовується на виплату заробітної плати працівникам бюджетної соціальної сфери та управління. Інвестування в модернізацію зазначеної сфери практично відсутнє, що не сприяє підвищенню якості відповідних послуг на місцях;

– недосконалість податкової системи, особливо щодо справляння й розподілу податків, які формують власну доходну базу місцевих бюджетів. Важливою проблемою є також існування низки податкових пільг. Посилення централізованого розподілу податкових надходжень знижує мотивації місцевої влади до забезпечення збору податків, які формують державний бюджет. Відтак загострюється проблема наповнення державного бюджету для збалансування місцевих бюджетів;

– низький рівень взаємодії органів місцевого самоврядування, недостатній контроль за їх діяльністю з боку територіальних громад. Однак, як відомо, саме дієва система громадського контролю є необхідною умовою для мотивації місцевої влади виконувати покладені на неї функції щодо вирішення завдань розвитку регіонів.

Аби розв'язати зазначені проблеми, потрібно здійснити комплексну реформу, спрямовану на розвиток та реалізацію економічного потенціалу кожного міста, кожної територіальної громади. У ході системних трансформацій слід добитися впровадження принципу децентралізації фінансового забезпечення місцевого

самоврядування у поєднанні з наданням місцевим громадам достатньої економічної і правової самостійності. Пріоритетними напрямками має стати реформування:

- 1) системи власності на господарські та соціальні об'єкти, а також земельні ділянки, що розміщуються на території місцевих громад;
- 2) системи оподаткування;
- 3) системи міжбюджетних відносин.

Реалізація першого напрямку потребує вже протягом наступних двох-трьох років здійснити: розмежування об'єктів і земель державної та комунальної власності; законодавчого визначення статусу об'єктів комунальної і спільної власності територіальних громад.

Другий і третій напрями є взаємозалежними і повинні впроваджуватися одночасно. Слід враховувати також, що наявні сучасні проблеми економічного та соціального забезпечення регіонів потребуватимуть на перших етапах значної фінансової підтримки з боку центральної влади й відповідно значних трансфертів із державного бюджету.

Загалом, серед головних завдань у податковій та бюджетній сферах, вирішення яких дасть змогу посилити фінансову самодостатність міст і регіонів, слід відмітити такі:

– реформування системи місцевих податків, зокрема запровадження податку на майно (нерухомість) та вдосконалення податку на землю. Імовірно, такий крок не буде популярним, а тому його здійснення потребуватиме серйозної інформаційної та агітаційної кампанії. Пом'якшити введення податку на майно можна шляхом запровадження максимально спрощеного механізму обрахування такого податку і його низькі ставки;

– широке використання програмно-цільового методу формування і виконання місцевих бюджетів, перехід до середньострокового фінансового планування на місцевому та регіональному рівні;

– стимулювання і підтримання доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень, підвищення ефективності діяльності фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування різних рівнів;

– розроблення механізмів активізації міжрегіонального та міжнародного співробітництва на рівні місцевих громад з метою посилення економічного потенціалу і конкурентоспроможності регіонів.

Враховуючи вищенаведеного, оптимальними заходами для поліпшення фінансово-економічної самодостатності територіальних громад малих міст України на сьогодні можна назвати:

1. Прийняття змін до Бюджетного кодексу України та закон про місцеві податки і збори, які суттєво покращили б власну податкову базу місцевого самоврядування та забезпечили повне фінансування делегованих повноважень.

2. Забезпечення повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування.

3. Запровадження прозорого ринку землі на основі конкурсів та аукціонів.

4. Проведення розмежування земель державної і комунальної власності.

5. Наведення порядку у сфері житлово-комунального господарства:

– запровадити автоматичне коригування тарифів у разі зими цін на енергоносії;

- запровадити дієвий механізм відповідальності за несплату комунальних послуг;
- запровадити спеціальний порядок сплати ПДВ підприємствами житлово-комунального сектору з подальшим направленням його на енергозбереження;
- законодавчо врегулювати партнерство влади і бізнесу у сфері житлово-комунального господарства тощо;
- запровадити, щоб ПДВ, що його сплачує кожний мешканець у складі житлово-комунальних послуг, залишався в бюджеті міста, і ці кошти використовувалися на розвиток його інфраструктури.

6. Для промислового розвитку малих міст запровадити заходи щодо оптимізації організаційної структури діючих у них виробництв, створення їх об'єднань, а також кооперування з підприємствами інших міст, у тому числі і великих.

7. Налагодити тісну співпрацю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями та суб'єктами господарювання в питаннях економічного розвитку малих міст.

8. Визначити об'єкти, найбільш привабливі для інвестиційних проєктів, обґрунтувати ефективність надання відповідному місцевому бюджету (на засадах конкуренції) субвенцій з Державного бюджету України на їх виконання.

9. Забезпечити передачу основних функцій щодо надання соціальних послуг населенню на рівень територіальних громад.

Необхідність невідкладної реалізації зазначених заходів дозволить не тільки вирішити актуальні проблеми розвитку малих міст, а і сприяти досягненню більш високої мети – забезпечення креативних умов для покращання якості життя кожного їх мешканця.

#### Література:

1. Закон України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”: станом на 4 березня 2004 р. № 1580-ІУ // ВВР України. – 2004. – № 24. – Ст. 332.

2. Аналітична доповідь “Регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування в Україні”. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/Table/22062006/press\\_rel.htm](http://www.niss.gov.ua/Table/22062006/press_rel.htm)

3. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”: станом на 20 грудня 2005 р. № 3235-ІV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року”: станом на 21 липня 2006 р. № 1001. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

5. Проект Постанови Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування податкової системи України”. – Режим доступу : [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

6. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні, розроблена Інститутом трансформації суспільства. Режим доступу : <http://ist.osp-ua.info/index.php?m=model>

7. Роль та консолідація міських голів у впровадженні реформи місцевого самоврядування в Україні. – Режим доступу : [http://soskin.blogspot.com/2008/05/blog-post\\_07.html](http://soskin.blogspot.com/2008/05/blog-post_07.html)

*Надійшла до редколегії 20.03.2009 р.*