

УДК 336. 14: 352

Рошило В. І., к.е.н., доцент

Чернівецький торговельно – економічний інститут КНТЕУ

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття висвітлює особливості функціонування бюджетів об'єднаних територіальних громад. Проведений моніторинг законодавчо – нормативного забезпечення процесу об'єднання територіальних громад дав змогу виокремити проблемні аспекти їх функціонування та запропонувати напрямки вирішення.

Ключові слова: місцеві бюджети, децентралізація, об'єднана територіальна громада, органи місцевого самоврядування.

Roshilo V.

THE COMBINED BUDGETS OF TERRITORIAL COMMUNITIES: PROBLEMS AND PROSPECTS

The article highlights the peculiarities of functioning of the combined budgets of territorial communities. Monitored legislative and regulatory support of the process of unification of territorial communities allowed us to identify problematic aspects of their operation and propose solutions.

Keywords: local budgets, decentralization, the United territorial community, local self-government.

Рошило В.И.

ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья освещает особенности функционирования бюджетов объединенных территориальных общин. Проведенный мониторинг законодательно - нормативного обеспечения процесса объединения территориальных общин позволил выделить проблемные аспекты их функционирования и предложить направления решения.

Ключевые слова: местные бюджеты, децентрализация, объединенная территориальная община, органы местного самоуправления.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку життєвого середовища, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені у попередні роки:

- конституційно - правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями адміністративно – територіального устрою;
- не ефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;
- надмірною централізацією повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів.

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої фінансової самостійності потребує вдосконалення щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Об'єднання

територіальних громад є найпершим етапом загальної реформи з децентралізації влади і одним із елементів реформи адміністративно-територіального устрою, що є основою для подальшого впровадження реформ. Основна мета реформи є передача широкого кола повноважень від призначених до обраних органів влади, а одночасно з цим передача їх від рівня центральної влади на рівень максимально наближений до споживача послуг – тобто громадянина та громади [1, с.18]. Для того щоб така передача повноважень була можливою, потрібно створити первинне територіальне об'єднання спроможне виконувати усі покладені на них обов'язки і надавати якісні послуги населенню. Децентралізація передбачає пряму участь громади у розробці стратегії розвитку власної території, ефективний контроль з боку громади, прозорість у прийнятті рішень місцевою владою. Мешканці зможуть впливати на рішення місцевої влади стосовно того, як буде виглядати громада, що саме потрібно їм для розвитку та добробуту [1, с.16].

Ефективність роботи органів місцевого самоврядування залежить у першу чергу від їх фінансових можливостей, тобто спроможність самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів має на меті досягнення такого обсягу власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, який відповідав би наданим їм повноваженням. Без достатньої фінансової бази місцевих бюджетів і врахування податкового потенціалу кожного регіону побудова й розвиток ефективної та дійової бюджетної системи України може зволікатися на невизначений час.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.

Проблематика формування бюджетів місцевого самоврядування в контексті зміцнення фінансового забезпечення територіальних громад розглядалася в наукових працях таких вітчизняних вчених: Й. Бескида, С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Лук'яненко, І. Луніної, В. Опаріна, Ц. Огонь, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, І. Руденко, С. Слухая, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших. Віддаючи належне значному доробку науковців та важливість результатів останніх, необхідно зазначити, що і донині актуальним залишається питання фінансової самостійності територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Цілі статті. Завданнями наукового пошуку є дослідження проблемних питань функціонування бюджетів об'єднаних територіальних громад та обґрунтування напрямків удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Адміністративно-територіальна реформа є невід'ємною складовою процесу децентралізації влади, який супроводжуватиметься передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформуванню самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Децентралізація здійснюється з метою забезпечення ефективної реалізації прав громадян, надання публічних послуг належної якості, збільшення прав і повноважень місцевих громад [2]. Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми

для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

З 15 тисяч громад в Україні лише 180 є самодостатніми. Це переважно обласні центри та міста обласного значення. Тобто великі громади, які мають 100-200 тисяч населення, – самодостатні і забезпечують себе місцевими податками. Тому ідея в тому, щоб об'єднати громади, з яких понад 80% дотаційні і забезпечити їх відповідним фінансуванням.

Відхід від централізованої системи державного управління, створення належних умов для розвитку спроможного місцевого самоврядування обумовив прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який передбачає укрупнення територіальних громад та делегування частини повноважень органів державної влади місцевим радам.

Об'єднані територіальні громади отримують весь спектр повноважень, які сьогодні мають міста обласного значення. До власних повноважень об'єднаних територіальних громад відносяться: планування розвитку громади та формування бюджету; економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами і тими, які знаходяться за межами населених пунктів, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію; розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, тепло-, газопостачання і водовідведення; благоустрій території; організація пасажирських перевезень на території громади; громадська безпека силами місцевої (муніципальної) міліції, пожежна охорона. Делеговані повноваження об'єднаних територіальних громад передбачають соціальну допомогу через територіальні центри (в громадах); адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); управління школами та дитсадками; первинну медичну допомогу; утримання та організацію клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків.

Таким чином, розподіл повноважень – це один із головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають мати ті органи влади, які є найближчими до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним.

Територіальне об'єднання громад дозволить:

- не розпорошувати бюджетні кошти, а навпаки їх акумулювати для вирішення нагальних питань територіальних громад, які в свою чергу зобов'язані рівномірно розподіляти ці кошти з урахуванням інтересів всіх населених пунктів району, що входять до об'єднання;

- зменшити бюрократичний управлінський апарат;

- отримувати додатково фінансування другого бюджетного рівня - доходів районного бюджету. Фактично такі об'єднання громад матимуть повноваження на рівні міст обласного значення, що дозволить на практиці впроваджувати перспективні плани активного розвитку.

Об'єднані територіальні громади отримають значні фінансові ресурси. Основні з них: 60% податку на доходи фізичних осіб (зараз громади отримують "0"), 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (тютюн, алкоголь, пальне на АЗС), 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Крім того, об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і вони будуть отримувати наступні трансферти з держбюджету: базова дотація (для горизонтального вирівнювання податкоспроможних територій); субвенція на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих

бюджетів внаслідок надання пільг встановлених державою; освітня субвенція; медична субвенція; субвенція на формування інфраструктури згідно з планом економічного розвитку території громади. Загальний обсяг зазначених субвенцій визначається законом про Державний бюджет України на відповідний рік і розподіляється між бюджетами територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної громади та кількості населення у такій територіальній громаді з рівною вагою цих факторів. У місцевих радах, які не об'єднуються в громади, доходи залишаються такими ж, як сьогодні. Такі ради не матимуть прямих міжбюджетних відносин в частині базової дотації та перерахованих субвенцій.

Для стимулювання створення об'єднаних територіальних громад Кабінет Міністрів України вже зараз розширив список міст, які можуть здійснювати зовнішні запозичення (з 16 до 182 міст по Україні). Це право поширюється на всі об'єднані територіальні громади. Обслуговування боргу по зовнішнім запозиченням є захищеною статтею видатків бюджету. Громада отримує можливість використання коштів Державного Фонду регіонального розвитку для формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади згідно з планом соціально-економічного розвитку. Крім того, громада самостійно визначає пріоритети, планує власний економічний розвиток та залучення інвестицій, а також формує свій бюджет. Органи місцевої влади мають виключне право встановлювати ставки та пільги на місцеві податки та збори.

На Буковині створено 10 об'єднаних територіальних громад, які успішно вийшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Нині відповідно до ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», держава надає фінансову підтримку усім 159-и територіальним громадам в Україні у вигляді субвенції на розвиток інфраструктури у розмірі 1 млрд. грн. Так, 10-и громадам Чернівецької області виділено 45,5 млн. грн., вищезазначені кошти підуть на реалізацію інфраструктурних проектів у цих громадах. Відповідно, громади повинні визначати найбільш пріоритетні напрямки розвитку та подати їх у вигляді проектних заявок Мінрегіону.

Проблемними аспектами функціонування територіального об'єднання громадян є:

- державна реєстрація органів місцевого самоврядування як юридичних осіб об'єднаної територіальної громади;
- питання надання адміністративних послуг в об'єднаній територіальній громаді;
- відсутність нормативних актів, які б регламентували діяльність об'єднаних територіальних громад у галузях соціально-культурної сфери, особливо у медицині.

Передбачення медичної субвенції об'єднаним територіальним громадам на надання вторинного рівня медичної допомоги викликає суперечки між районними бюджетами та бюджетами об'єднаних територіальних громад, окремі з яких не хочуть передавати медичну субвенцію на рівень районного бюджету для надання вторинного рівня медичної допомоги або передають міжбюджетний трансферт в розмірі, меншому від потреби. При цьому в їхній мережі відсутні медичні заклади, які можуть забезпечити даний рівень допомоги;

- не передбачено надання статусу «об'єднаної територіальної громади» громаді, яка об'єдналася задовго до прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Зокрема, до складу Магальської територіальної громади уже входять 4 населених пункти із загальною чисельністю населення понад 7 тис. осіб, функціонує дві загальноосвітні школи I-III ступеню, дитячий дошкільний заклад, наразі розпочато будівництво ще однієї дошкільної установи. Магальська територіальна громада є самодостатньою та забезпечує сталий соціально-економічний розвиток усіх 4-х сіл. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад

Магальська територіальна громада та інші аналогічні громади для делегування їм повноважень державою повинні ще з кимось об'єднуватись;

- відсутність нормативних актів, які б регламентували алгоритм включення об'єднаних територіальних громад на етапі зведення бюджетів. Виникає питання щодо програмного забезпечення для об'єднаної територіальної громади, яке би коректно могло здійснювати функції вивантаження інформації на вищий рівень та завантаження даної інформації від підзвітної об'єднаної територіальної громади на вищому рівні.

Чітко юридично не визначено, чи буде включатися бюджет об'єднаної територіальної громади до зведення бюджетів на районному рівні, чи до зведення бюджетів на обласному рівні. На сьогодні в Україні пропонується лише варіант програмного забезпечення - інсталяційний пакет АІС "Місцеві бюджети рівня міста, району" для використання у Об'єднаної територіальної громади, розробник - ТОВ "НеоКом21", м. Дніпропетровськ. Але тоді, виходячи з архітектури цієї програми, бюджет об'єднаної територіальної громади включатиметься до зведення бюджетів на обласному рівні, аналогічно як місто чи район, хоча вважаємо за доцільне, щоб бюджет об'єднаної територіальної громади включався до зведення бюджетів на районному рівні.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, з метою удосконалення системи об'єднаних територіальних громад пропонуємо:

- розробити формульний підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів між бюджетом об'єднаної територіальної громади і районним бюджетом щодо надання вторинного рівня медичної допомоги;

- запровадити механізм приєднання громад до об'єднаних територіальних громад або громад, які визнані спроможними, за спрощеною процедурою;

- затвердити перспективні плани формування спроможних громад всіх областей. Позбавити обласні ради функції затвердження перспективних планів з передачею цієї функції Кабінету Міністрів України;

- до Методики формування спроможних територіальних громад окремим розділом внести можливі критерії територіального об'єднання громад, а саме: мінімальну кількість сіл, які можуть входити до об'єднаної територіальної громади; мінімальну та максимальну чисельність об'єднаної територіальної громади (без таких обмежень весь невеликий район можна об'єднати в одну громаду); за умови включення до Перспективного плану територіальної громади з декількома населеними пунктами та певною чисельністю населення надавати їм статус та повноваження об'єднаної територіальної громади; розмір фінансової підтримки з Державного бюджету об'єднаних територіальних громад диференціювати в залежності від чисельності їх населення.

Список використаних джерел:

1. Децентралізація у питаннях і відповідях : довідник / Проект за підтримки Національного фонду на підтримку демократії. – Український інститут міжнародної політики, 2015. – 19 с.
2. В. Пальчук. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1308:administrativna-ref&catid=8&Itemid=350
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015р. №157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
4. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 08.04.2015р. №214. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art>

Рецензент д.е.н., професор Столяров В.Ф.