

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



№ 11, 2016

Назад

Головна

0 0 0 0 0 0 0 0 0

УДК 336:332.1:338.24.021.8

А. О. Пелехатий,

кандидат економічних наук, науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»

ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

A. O. Pelekhatyu,

Cand. of Econ. Sci., Sci. Researcher

Department of regional financial policy SI "Institute of Regional Research n.a. M. I. Dolishniy of the NAS Ukraine»

FINANCIAL CAPACITY UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER DECENTRALIZATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

У статті розглянуто модель фінансової спроможності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення. Визначено сутність поняття «фінансова спроможність адміністративно-територіальної одиниці». Прописано основні проблеми, які виникають на шляху оптимізації доходної політики місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації. Проаналізовано комплекс завдань від яких залежить забезпечення фінансової спроможності територіальної громади. Визначено основні кроки, які держава повинна здійснити для ефективної реалізації реформи бюджетної децентралізації.

In the article the model of the financial viability of socioeconomic development of administrative and territorial unit. The essence of the concept of "financial capability of the administrative and territorial unit." It was ordered to the main problems that arise in the way of optimizing the revenue policy of local budgets combined local communities in terms of fiscal decentralization. Analyzed the complex problems that affect the financial capacity to ensure the local community. The basic steps that the state should make for effective implementation of the reform of fiscal decentralization.

Ключові слова: фінансова спроможність, об'єднання територіальних громад, децентралізація, адміністративно-територіальні одиниці, місцевий розвиток, фінансові ресурси, податки та збори.

Keywords: financial capability, combining local communities, decentralization, administrative units, local development, financial resources, taxes and fees.

Постановка проблеми. Вивчення розвитку територіальних громад сьогодні неможливе без дослідження їх спроможності. Реформа адміністративно-територіального устрою та напрямок на децентралізацію визначили об'єднання територіальних громад як фундамент формування якісно нової системи місцевого самоврядування. Ухвала Закону України «Про об'єднання територіальних громад» та затвердження урядом Методики формування спроможних територіальних громад визначили основний вектор реформування – утворення та розвиток спроможних адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня. Забезпечення спроможності та самостійності громад можливе при ефективному використанні наявних ресурсів (а основне – при їх наявності), при цьому, саме фінансові ресурси, як одна з складових сукупності наявних ресурсів, характеризуються здатністю «пов'язувати інші ресурси і певною мірою можуть їх замінити» [1]. Відповідно, ця характеристика визначає пріоритетне місце саме фінансової спроможності розвитку територіальної громади як основу та запоруку успішного реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальні засади формування фінансової спроможності територіальних громад закладені в працях А. Аффлекса, Дж. Кендалла, Р. Масгрейва, М. Міллера, Е. Остром, Д. Фуллера та інших. Дослідженням цієї проблематики присвячені праці вітчизняних науковців, зокрема, І. Вахович, Г. Возняк, Ю. Ганущака, І. Коліушко, Ю. Петрушенко, І. Сторонянської, А. Ткачука та ін. Проте, подальших досліджень вимагає комплекс питань, основними із яких є визначення складу податків та зборів котрі справлятимуться незмінно до бюджетів об'єднаних територіальних громад, управління фінансами територіальних громад, узгодження фінансових та нефінансових інтересів всіх стейкхолдерів, використання публічно-приватного партнерства, як одного із основних інструментів розбудови територій.

Мета і завдання статті. Метою статті є визначення основних завдань, котрі повинна здійснити держава для ефективної реалізації реформи бюджетної децентралізації та покращення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Вклад основного матеріалу дослідження. Згідно дослідження сутності поняття «фінансова спроможність соціально-економічного розвитку просторової системи», воно визначається як єдність достатності фінансового потенціалу утворення, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку (рис 1.). Таким чином, фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

При цьому, звертаючи увагу на існування різних підходів та думок щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади», воно включає в себе: надходження місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів адміністративно-територіальних одиниць, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. Окрім даної категорії для трактування поняття «фінансова спроможність» вагомим є визначення та наявність фінансових резервів, які спільно з фінансовими ресурсами територіальної громади формують її фінансовий потенціал[2].



Рис. 1. Схематичне зображення моделі фінансової спроможності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення

Відповідно, забезпечення фінансової спроможності територіальної громади залежить від ефективності реалізації комплексу завдань місцевого розвитку, а саме:

- забезпечення формування ефективної структури територіальних процесів (розвиток соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури, ефективне, проте виважене природокористування);
- наявність можливостей для розвитку та підтримка підприємництва зі сторони органів місцевого самоврядування;
- забезпечення території фінансовими ресурсами та їх відповідності наявним потребам;
- досягнення ефективності використання та оптимальності розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів АТО;
- нарощення фінансового потенціалу території;
- досягнення стабільності розвитку в довгостроковій перспективі;
- формування можливостей для залучення додаткових капіталів ззовні.
- вдосконалення системи адміністрування податків (податку на нерухомість та плати за землю) в напрямку спрощення, оптимізації та прозорості;
- забезпечення соціальної справедливості у випадку справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом переформатування процесу зарахування надходжень від оподаткування даним податком в місцевий бюджет за місцем реєстрації особи, чий дохід оподатковується, та формування ефективної системи розподілу надходжень даного податку між місцевими бюджетами на основі врахування відповідних показників (чисельності населення, площі адміністративно-територіальної одиниці, частки дітей (через часткове фінансування шкіл та дошкільних навчальних закладів з місцевого бюджету) та осіб пенсійного віку);
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, зокрема, шляхом впровадження на місцевих рівнях системи моніторингу виконання бюджетних коштів та інформування громадськості за допомогою сучасних інформаційних технологій.

В ході адміністративно-територіальної та реформи місцевого самоврядування в Україні, як уже було зазначено, проблеми забезпечення фінансової спроможності новоутворених територіальних громад приділяється особлива увага. Так, першим кроком у забезпеченні спроможності громад було прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень та формування стабільних і достатніх джерел додаткових доходів для реалізації останніх, а також стимулювання АТО до об'єднання шляхом переходу новоутворених громад на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом з ресурсним забезпеченням рівня міст обласного значення.

Особливе місце в питанні формування спроможних територіальних громад займає, як уже зазначалося, прийняття Закону України «Про об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад, спрямованих на вирішення питання «запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності» [3]. Дані законодавчі акти дали можливість сформувати та схвалити органам місцевої влади Перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження до КМУ. Відповідно до даних документів визначено умови об'єднання територіальних громад. Об'єднані громади фінансуються на основі нових правил. Зокрема, розширено джерела надходжень місцевих бюджетів – за рахунок передачі на місцевий рівень та зміни бази оподаткування окремих податкових надходжень, які характеризуються як вагомим та стабільним «наповнювачі» бюджетів (ПДФО, акцизний податок з реалізованих на відповідній території підакцизних товарів, майнові податки, екологічний податок тощо), визначено нові види трансфертів та правила їх розрахунку та надання (базову та реверсну дотації, освітню, медичну та інші види субвенцій).

Ефективна реалізація реформи бюджетної децентралізації потребує перш за все розширення прав місцевих органів влади та зміцнення їх бюджетної самостійності. Задля виконання даних завдань держава повинна перш за все:

1. Внести зміни до Конституції України в частині добровільності об'єднання територіальних громад та чіткого визначення повноважень місцевих органів влади. Адміністративно-територіальна реформа сьогодні є ключовою серед усіх реформ котрі відбуваються у державі і швидке та вдале формування громад можливе лише при примусовому об'єднанні громад згідно перспективних планів областей.
2. Прийняти Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» № 4355 від 31.03.2016 р. Даний законопроект надасть можливість управляти громадам власними ресурсами та сприятиме зміцненню матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, що покращить можливості якісно планувати розвиток території.
3. Сформувати чітку структуру розподілу повноважень та фінансових ресурсів за рівнями бюджетів (державний, обласний, об'єднаних територіальних громад або міст обласного значення). Надання додаткових повноважень об'єднаним територіальним громадам повинно корелюватися із фінансовими ресурсами, котрі їм передані державою.
4. Зараховувати до бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад частину коштів від справляння податку на прибуток підприємств, які провадять свою діяльність на їх території.
5. Удосконалити розрахунок освітньої субвенції із включення у нього показника густонаселеності території, що унеможливить прирівняння гірських територій із приміськими та створить рівні умови для розвитку освітньої галузі у країні.

6. Звільнити суб'єкти підприємницької діяльності від сплати частини податку на прибуток підприємств при фінансуванні ними проектів, які сприяють розвитку місцевого самоврядування та покращенню благоустрою території громад у яких вони провадять свою діяльність. Саме формування практики соціальної відповідальності бізнесу стосовно громади дозволяє забезпечити швидкий та ефективний розвиток адміністративно-територіальної одиниці через приналежність працівників-членів громади до підприємства, врахування суб'єктами господарювання та інвесторами інтересів суспільних груп та сприяння розвитку населеного пункту, в якому підприємство розташоване та функціонує.

Способами забезпечення співпраці з громадою та вияву відповідальності перед нею є [4]:

- введення в дію корпоративних соціальних програм, які передбачають навчання та підвищення кваліфікації робітників, реалізація заходів щодо підтримки здоров'я працівників підприємства та фінансове стимулювання працівників;
- участь в житті та діяльності територіальної громади, допомога в вирішенні питань покращення та підтримки інфраструктурних об'єктів в адміністративно-територіальному утворенні.

Участь представників бізнесу в житті громади дозволяє ще й скористатися такими можливостями, як: одержання адресної допомоги громадянам, що потребують її, та підтримка громадських ініціатив та проектів розвитку АТО, а також залучення фінансування в конкретні сфери суспільного розвитку. При цьому, вигоду одержує також і підприємство, оскільки одержує відповідну репутацію та можливість формування стабільного та безпечного середовища ведення підприємницької діяльності.

Формування високого рівня фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів залежить від виконання поставлених завдань у реформуванні різних сфер управління та економіки. І реформування судової системи, і правоохоронної системи, державного управління та змін у системі підтримки і дерегуляції підприємництва та інших секторів економіки України має великий вплив на умови розвитку адміністративно-територіальних одиниць та забезпечення їх фінансових можливостей.

Висновки. Таким чином, на даний час в умовах децентралізації на рівень територіальних громад передається значний фінансовий ресурс, ефективно використання якого дає можливість досягнення відповідного рівня фінансової спроможності територіальних утворень. Однак, є ряд можливостей котрі можуть пришвидшити процеси адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації, проте держава не вносить змін у Конституцію та Закони України, котрі можуть покращити фінансову спроможність громад і вивести процеси децентралізації на новий рівень.

Список використаної літератури.

1. Вахович І.М., Камінська І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення / І. М. Вахович, І. М. Камінська // Луцький національний технічний університет. – Луцьк, 2008. – 298 с.
2. Михайлів Г. Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку регіональних суспільних систем / Г. Михайлів // Економічний аналіз. - №7. – 2010. – с. 97-99.
3. Фінансова децентралізація в дії. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 25.05.2016. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>.
4. Пелехатий А. О. Фінансова незалежність бюджетів об'єднаних територіальних громад: основні проблеми та шляхи їх подолання / А. О. Пелехатий // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. пр.* / НАН України. ДУ «Ін-т регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАНУ» ; редкол.: В. С. Кравців (відп.ред.). – Львів, 2016. – Вип. 4 (120). – С. 126–130.

References.

1. Vakhovych I.M., Kamins'ka I.M. (2008). Finansova spromozhnist' rehionu: diahnozyka ta mekhanizmy zabezpechennya [The financial capacity of the region: diagnosis and mechanisms to ensure]. Luts'kyi natsional'nyj tekhnichnyj universytet. Luts'k, 2008, p. 298. [in Ukrainian].
2. Mykhayliv H. (2010). Finansova spromozhnist' sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku rehional'nykh suspil'nykh system [The financial capacity of socio-economic development of the regional public]. *Ekonomichnyy analiz - Economic Analysis*. Vol. 7, pp. 97-99. [in Ukrainian].
3. Finansova detsentralizatsiya v diyi [Fiscal decentralization in action.]. Ministerstvo rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy - Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>.
4. Pelekhaty A. O. (2016). Finansova nezalezhnist' byudzhetiv ob'yednanykh terytorial'nykh hromad: osnovni problemy ta shlyakhy yikh podolannya [Financial independence combined budgets of local communities, the main problems and possible solutions]. In V. Kravtsiv (Ed.), *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy [Socio-Economic Problems of the Modern Period of Ukraine]: Vol. 120(4)*, pp. 126-130. Lviv: Institute of Regional Research of the NAS of Ukraine. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.11.2016 р.

