

Лілія Білуха

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України*

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СПРОМОЖНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Liliia Bilukha

*Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy
of Public Administration under the President of Ukraine*

FINANCIAL AND ECONOMIC POTENTIAL OF A CAPABLE TERRITORIAL COMMUNITY AS A GUARANTEE OF EFFECTIVE DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

The actual state of territorial communities financial provision complicates the performance of their functions and tasks within the limits of their own powers and the implementation of delegated powers. Local budgets of territorial communities are largely comprised of national tax revenues most of which are not related to their own activities. The issues of financial provision of the united territorial communities in the period of their formation, their further effective functioning, and the financial and economic potential of formation of capable territorial communities are analyzed. It is substantiated that only financial decentralization makes it possible to form capable united territorial communities in order to balance economic, ecological, and social interests at the local level. It is proved that the formation of capable territorial communities will be facilitated by an increase in the volume of financial resources at the disposal of local self-government bodies.

Keywords: united territorial community, financial support, local self-government, capacity of united territorial community, decentralization.

Постановка проблеми. Висвітлено питання фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад у період їх утворення, подальшого ефективного функціонування та проаналізовано фінансово-економічний потенціал утворення спроможних територіальних громад. Обґрунтовано, що для збалансування економічних, екологічних та соціальних інтересів на місцевому рівні тільки фінансова децентралізація дає можливість сформувати спроможні об'єднані територіальні громади. Доведено, що формуванню спроможних територіальних громад сприятиме збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми діяльності та розвитку місцевого самоврядування, аналіз нормативно-правового поля формування спроможності територіальних громад в Україні є предметом дослідження багатьох науковців з державного управління, серед яких В. Бабаєв, О. Батанова, Л. Беззубко, Л. Дідківська, І. Дробот, О. Захарова, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, Ю. Куц, В. Новак, С. Саханенко, С. Серьогін, Ю. Шаров та ін.

Мета статті. Метою статті є вивчення питання фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад в період їх утворення та подальшого ефективного функціонування.

Виклад основного матеріалу. Процвітання та успішність функціонування об'єднаної територіальної громади залежить від фінансово-економічного потенціалу цієї громади, яка є повноправним суб'єктом економічних ринкових відносин. Для створення спроможної моделі об'єднаної територіальної громади необхідно створити соціальний паспорт цієї громади, чітко вивчити її потенціал: здатність до забезпечення виконання тих чи інших соціальних програм; фінансово-економічний стан; наявність людського капіталу; наявність та стан інфраструктури

тощо¹. Принципове значення в процесі реформування місцевого самоврядування має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка в свою чергу можлива за умови дотримання та реалізації принципу самостійності місцевого бюджету, який записано в Основному Законі України – Конституції України².

До 2015 року фінансова неспроможність територіальних громад в Україні була спричинена особливостями бюджетної системи – обмеженням дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як у Європейській хартії місцевого самоврядування записано, що місцеві бюджети повинні наповнюватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких місцеві органи влади в межах своїх повноважень встановлюють самостійно³. В Україні було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка в свою чергу передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення⁴. В рамках реалізації Концепції наприкінці грудня 2014 року Верховною радою України були внесені зміни до Податкового⁵ та Бюджетного кодексів України⁶ щодо фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад, які відкрили новий шлях розвитку територіальних громад. У лютому 2015 року було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁷, який дав старт процесу об'єднання територіальних громад і створення спроможних об'єднаних громад в Україні та затверджено Методику формування спроможних територіальних громад⁸.

З метою забезпечення фінансово-економічного потенціалу бюджету об'єднаних територіальних громад та стимулювання їх до об'єднання для фінансування видаткових повноважень у Бюджетному кодексі України визначено особливості формування бюджетів цих громад:

- 1) прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом (базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів);
- 2) до бюджетів об'єднаних територіальних громад також зараховується наступні податки:
 - 60% на доходи фізичних осіб;
 - 25% екологічного податку;
 - 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;
 - 100% єдиного податку;
 - 100% на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
 - 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).
- 3) для зарахування до бюджетів об'єднаних територіальних громад законодавчо закріплені наступні збори та інші платежі:
 - державне мито;
 - плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції;

¹ Куц, Ю.О. (2013). Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління. *Територіальна громада: управління розвитком*. Харків: Константа, 5-14.

² Конституція 1996 (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>>

³ *Європейська хартія місцевого самоврядування 1985* (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036>. (2018, April, 30).

⁴ *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в 2014* (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>>. (2018, April, 30).

⁵ *Податковий кодекс 2010* (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>>. (2018, April, 30).

⁶ *Бюджетний кодекс 2010* (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (2018, April, 30).

⁷ *Закон про добровільне об'єднання територіальних громад 2015* (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>>. (2018, April, 30).

⁸ *Методика формування спроможних територіальних громад 2015* (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015p.-%D0%BF>>. (2018, April, 30).

- збір за місця паркування транспортних засобів;
 - туристичний збір;
 - плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності;
 - надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном що перебуває в комунальній власності;
 - рентні плати за користування надрами (в т.ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів;
 - орендна плата за водні об'єкти, їх частини;
 - плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити);
 - концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
 - 75% коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва;
 - 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та ін. діяльності;
 - 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів;
 - 1,5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта);
 - 55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності;
 - плата за надання місцевих гарантій.
- 4) до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища законодавством запропоновані цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян, які зараховуються як інші доходи.

5) бюджети об'єднаних територіальних громад беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності – це система вирівнювання, яка передбачає, що місцевим бюджетам з рівнем податкоспроможності (середні надходження на 1 мешканця) нижче 0,9 середнього показника по Україні для підвищення рівня їх забезпеченості надається базова дотація (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9). А якщо рівень податкоспроможності бюджету об'єднаної територіальної громади знаходиться в межах від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні горизонтальне вирівнювання податкоспроможності не здійснюється. Одночасно, бюджети об'єднаної територіальної громади (як і інші місцеві бюджети, що мають взаємовідносини з державним бюджетом), у яких рівень податкоспроможності вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передають до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому, кошти вилучаються не в повному обсязі, як це було при системі балансування місцевих бюджетів, а лише 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні¹.

Необхідно також зауважити, що бюджети громад, які не об'єдналися, не отримують міжбюджетні трансферти із державного бюджету.

В Україні з початку 2015 року фактично була запроваджена нова бюджетна модель. Вона спрямована на забезпечення фінансової децентралізації, тобто збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, створення фінансово спроможних територіальних громад.

Для досягнення визначених фінансових результатів та забезпечення широкого відтворення і соціального розвитку територіальної громади необхідне раціональне управління всіма ресурсами, які створюються бізнесом, органами влади, домашніми господарствами на її території. Одними з основних критеріїв для досягнення поставлених цілей є: формування ресурсної бази при допустимих рівнях ризику; наявність інститутів, що забезпечують ефективність управління

¹ *Бюджетний кодекс 2010* (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (2018, April, 30).

фінансами територіальної громади; розрахунок на власні джерела фінансових потреб громади; можливість залучення зовнішніх фінансових ресурсів у необхідних обсягах. Все це свідчить про необхідність формування ефективної системи раціонального управління фінансовими ресурсами, визначення імперативів управління фінансовими ресурсами на цьому рівні.

Пропонується здійснювати раціональне управління фінансовими ресурсами громади безперервно з урахуванням особливостей конкретної територіальної громади та дії зовнішніх чинників, які є нерегульованими на рівні регіону. Тобто необхідно передбачати різні можливості швидкого та оперативного прийняття рішень, які мають вагомий вплив на всі аспекти діяльності територіальних громад.

За рахунок різних джерел наповнення місцевих бюджетів створюється потужний фінансовий ресурс територіальної громади, але цього недостатньо для необхідності визначення фінансових можливостей територіальної громади у забезпеченні її ефективного соціально-економічного розвитку. Необхідно визначити реальні та потенційні можливості тієї чи іншої територіальної громади, бо у кожній з них вони будуть відрізнятися. У сучасній літературі з економіки можна зустріти декілька визначень сутності економічних понять як реальні та потенційні фінансові можливості того чи іншого суб'єкта господарювання. Оскільки територіальна громада також є суб'єктом господарювання застосуємо ці визначення для трактування цих термінів для визначення фінансової можливості щодо створення спроможної територіальної громади:

– потенційні фінансові можливості територіальної громади – це розрахунок величини загального обсягу фінансових ресурсів територіальної громади, які можливо отримати в результаті ефективного використання усіх джерел наповнення бюджету громади (підприємства, домашні господарства, населення тощо): інноваційних процесів удосконалення системи управління фінансовими ресурсами та впровадження нових технологій тощо;

– реальні фінансові можливості територіальної громади – це загальний обсяг усіх фінансових ресурсів, що надійшли в певний період часу з усіх джерел, які формують місцевий бюджет цієї територіальної громади та перебувають у розпорядженні цього органу місцевого самоврядування і можуть бути використані цим органом для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Отже, застосовуючи кращі досягнення у сфері управління фінансовими ресурсами територіальних громад на всіх етапах здійснення господарсько-виробничих процесів повертаючись до вищезазначених груп суб'єктів економіки можна створити свій фінансовий потенціал, який буде складатися із: фінансового потенціалу фактичного, фінансового потенціалу потенційного та фінансового потенціалу реального.

Вивчаючи фінансові можливості для створення спроможної територіальної громади на перспективу необхідно врахувати наявні незадіяні ресурси, які є на території громади: природні ресурси; корисні копалини; історичні та культурні пам'ятки, які на даний час з тих чи інших причин не використовуються; утворення нових суб'єктів підприємницької діяльності, нових робочих місць; розширення сфери побутових послуг не тільки для населення а й для суб'єктів господарювання. Для розрахунку фінансових можливостей територіальної громади від використання незадіяних на час розрахунку природних і виробничо-господарських ресурсів необхідно здійснити прогнозовані розрахунки доцільності їх використання з урахуванням витрат на реалізацію.

Методика розрахунку цих заходів передбачає можливість застосування методів оцінки ефективності інвестиційних проектів, що пов'язані із залученням нових джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади.

Для удосконалення фінансового потенціалу створення спроможних територіальних громад та системи органів місцевого самоврядування в Україні необхідно провести такі заходи:

- забезпечити цільове та ефективне використання бюджетних коштів територіальних громад;
- оновити та удосконалити систему регулювання міжбюджетних відносин державного та місцевого бюджетів;
- залучати активно гранти закордонних донорів;
- залучати активно міжнародні програми фінансування проектів з застосування спів фінансування цих проектів;
- залучати місцеві позики;
- виправити невідповідності між загальнодержавними та місцевими податками та зборами;

- забезпечити позитивний вплив громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень при процесі планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад;
- збільшити громадський контроль за дотриманням норм податково-бюджетного законодавства органами місцевого самоврядування.

Підвищення фінансового потенціалу територіальної громади прямо пропорційно залежить від результатів діяльності суб'єктів господарювання на території громади та ефективної системи управління фінансовими ресурсами на усіх етапах господарсько-виробничої діяльності. Ефективне вирішення зазначених проблем можливо здійснити тільки шляхом структурного реформування всієї системи фінансів місцевих бюджетів з урахуванням напрямків фінансової децентралізації та деконцентрації влади в Україні.

Але є ще багато проблемних питань. Так, наприклад, значна частина бюджетів місцевого самоврядування формується з надходжень від податків, у яких механізм справляння ще належним чином не відпрацьований: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (особливо це стосується сільських бюджетів); екологічний податок. Як приклад можна привести податок на нерухомість – порядок адміністрування податку на нерухомість до кінця ще не визначений, особливо з врахуванням значної частки належним чином не зареєстрованої нерухомості відповідно до норм чинного законодавства, що в свою чергу тягне за собою не внесення до Єдиного державного реєстру правочинів і не надає змоги фіскальним органам відстежити об'єкти, які необхідно оподаткувати та через низький рівень доходів населення, особливо в сільській місцевості.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, для виконання функцій та завдань в межах власних повноважень та для реалізації делегованих повноважень реальний стан фінансового забезпечення територіальних громад є дуже складним. Місцеві бюджети територіальних громад в більшій частині складаються із загальнодержавних податкових надходжень, які у більшості не пов'язані із власною діяльністю цих громад, що в свою чергу суперечить демократичним механізмам ринкової економіки та принципам планування і управління фінансовими ресурсами територіальних громад, зазначених в українському бюджетно-податковому законодавстві та європейських нормах права.

Уся фінансова система забезпечення спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в Україні потребує удосконалення до норм, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Вирішення цього питання може бути проведено найефективніше, враховуючи аспекти фінансової децентралізації та деконцентрації шляхом структурного реформування усієї системи місцевих бюджетів. Тому, найбільш прагматичним кроком на шляху до втілення конституційних гарантій суверенітету, побудови гнучкої демократичної системи влади на місцевому рівні є достатнє забезпечення цими гарантіями територіальних громад. Отже, подальші дослідження будуть направлені на пошук додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів з використанням незадіяних на період проведення дослідження ресурсів та невикористаного потенціалу.

References:

1. *Byudzhetnyj kodeks 2010* (Verkhovna Rada Ukrainy) [Budget Code of Ukraine 2010 (The Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>>. (2018, June, 14). [in Ukrainian].
2. *Yevropejska hartiya misceвого samovryaduvannya 1985* (Verkhovna Rada Ukrainy) [European Charter of Local Self-Government 1985]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036>. (2018, June, 14). [in Ukrainian].
3. *Zakon pro dobrovolne obyednannya terytorialnyh gromad 2015* (Verkhovna Rada Ukrainy) [Law on Voluntary Association of Territorial Communities 2015 (The Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The Verkhovna Rada of Ukraine] <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>>. 2018, June, 14). [in Ukrainian].
4. *Koncepciya reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizaciyi vlady v Ukrayini 2014* [The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine 2014 (The Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The Verkhovna Rada of Ukraine] <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>>. (2018, June, 14). [in Ukrainian].
5. *Konstytuciya 1996* [Constitution 1996 (The Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The Verkhovna Rada of Ukraine] <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>>. (2018, June, 14). [in Ukrainian].

6. Kucz, Y.O. (2013). *Konceptualizaciya terytorialnoyi gromady v problemnomu poli derzhavnogo upravlinnya* [Conceptualization of the territorial community in the problem field of state administration]. Harkiv: Konstanta, 5–14.
7. *Metodyka formuvannya spromozhnyh terytorialnyh gromad 2015* [Methodology for the formation of capable territorial communities (The Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The Verkhovna Rada of Ukraine] <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>>. (2018, June, 14). [in Ukrainian].
8. *Podatkovyj kodeks Ukrayiny 2010* [Tax Code of Ukraine (The Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The Verkhovna Rada of Ukraine] <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>>. (2018, June, 14). [in Ukrainian].