

## НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Пелехатий А.О.

Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього  
Національної академії наук України

У статті досліджуються місце фінансування територіальних громад у реформуванні адміністративно-територіального устрою України. Досліджено структуру доходів податків та зборів до Державного бюджету. Діагностовано проблеми забезпечення територіальних громад фінансовими ресурсами в процесі розвитку території. Доведено необхідність досягнення фінансової спроможності територіальних громад, що забезпечить перенесення основної ваги управлінського процесу на місцевий рівень. Обґрунтовано шляхи зміцнення фінансової самостійності муніципальних утворень.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, територіальні громади, податки, фінансові ресурси, місцеві бюджети, підприємницька діяльність.

**Постановка проблеми.** Питання забезпечення реалізації основних принципів адміністративно-територіальної реформи в державотворчій системі України сьогодні не викликає сумнівів. Основною причиною в даному випадку є неефективність фінансового забезпечення розвитку місцевих територіальних громад, а відтак, гальмування соціально-економічного розвитку регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, нерівномірність забезпечення та різна якість надання соціальних послуг населенню різних територіальних утворень, зниження інвестиційної привабливості окремих регіонів і, як наслідок, відсутність пропозицій робочих місць, відтік населення з малих міст, сіл та селищ, криза в сфері інфраструктурного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць. Неспроможність фінансово-бюджетною системою держави забезпечити фінансову самодостатність територіальних громад спричинила повну залежність місцевих бюджетів від центрального рівня.

Тотальна дотаційність місцевих бюджетів (станом на 2013 рік – близько 90%, більшість – понад 70%) та надмірна соціальна спрямованість, а відтак недофінансування видатків розвитку території, поширена практика спрямування коштів спецфонду не на цілі розвитку територіальних громад, а на дофінансування поточних витрат визначають питання модернізації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад як стержневе при реалізації адміністративно-територіальної реформи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема місцевих фінансів та необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи широко досліджена у вітчизняній та зарубіжній літературі, зокрема в працях П. Жука, В. Кравціва, В. Кравченка, О. Кириленко, О. Кучеренка, І. Луїної, Б. Малиняка, О. Покатаєвої, Г. Поляка, Н. Фоміцької, Х. Циммерманна.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Фінансове забезпечення досліджується в даному випадку дещо відірвано від територіальної громади і необхідності реалізації адміністративно-територіальної реформи, без урахування необхідності активізації чинників та пошуку джерел забезпечення економічного розвитку місцевих громад.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є пошук основних джерел наповнення місцевих бюджетів та альтернативних способів залучення фінансових ресурсів в економічну сферу конкретної територіальної громади, що забезпечить самодостатність та мінімізує залежність громади від центру.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовими умовами досягнення фінансової спроможності територіальних громад в сучасних умовах є реформа системи державних фінансів в напрямку її децентралізації, а також зміни системи адміністративно-територіального устрою України. При цьому основними напрямками реформування мають стати:

- укрупнення територіальних громад базового рівня та розширення повноважень органів місцевої влади;

- зміна структури бюджетної системи: бюджети органів місцевого самоврядування не повинні входити до складу бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня та державного бюджету, чим гарантуватиметься їх фінансова самостійність та незалежність;

- корегування системи функцій, які покладаються на територіальні громади, відповідно до принципів субсидіарності;

- розширення фінансової бази територіальних громад шляхом передачі низки податків та зборів (чи їх частин) на місцевий рівень.

На сьогодні вже доведено є необхідність укрупнення територіальних громад. Основними критеріями для визначення меж новоутворених адміністративно-територіальних одиниць повинні стати їх фінансова самодостатність, можливість ефективного управління та забезпечення рівномірного доступу населення до отримання послуг і суспільних благ [8]. Оптимальне поєднання цих факторів розвитку територіальної громади та їх реалізація ефективно забезпечується в громадах з кількістю жителів не менше 5000 осіб. В Україні відсоток територіальних громад з такою чисельністю осіб становить близько 7,21% (818 адміністративно-територіальних одиниць з 11340, з них: 557 – села і селища, 261 – міста районного значення). А це – сигнал необхідності укрупнення територіальних громад.

Відповідно до діючого законодавства, а саме статті 142 Конституції України та ч. 7 статті 75 Бюджетного кодексу України, територіальні громади мають право на об'єднання. Проте ознаки процесу об'єднання громад сьогодні не спостерігаються. Передусім причиною цього є психологічний фактор (скептичне ставлення населення адміністративно-територіальних одиниць до таких процесів), а також незацікавленість органів місцевого самоврядування та громад в даному питанні. Тому ефективним в вирішенні даної проблеми може стати стимулювання територіальних громад до об'єднання, а саме встановлення прямих міжбюджетних відносин на лінії «держава – територіальна громада» з тими адміністративно-територіальними

одинацями, кількість жителів яких перевищує 5000 осіб. На даний час розподіл міжбюджетних трансфертів здійснюється районною адміністрацією, перевіряється обласною адміністрацією та затверджується районною радою [4]. Такий механізм має недоліком повне усунення органів місцевого самоврядування базового рівня від можливості впливати на рішення щодо обсягів необхідних трансфертів. А усунення з цього процесу «посередників» дозволить забезпечити надходження додаткових коштів та можливість реалізації конкретних проектів розвитку територіально-го утворення.

Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад фундаментом своїм має місцеві бюджети. Сьогодні їх наповненість повністю залежить від розподілу фінансових ресурсів на центральному рівні. Проте, основу місцевих бюджетів повинні складати власні доходи, як, наприклад, в країнах Європи (у Швеції та Швейцарії вони становлять 70% доходів місцевих бюджетів, в Іспанії – 50%, у Норвегії – 56%) [6]. Для збільшення частки власних доходів в бюджетах територіальних громад, підвищення рівня фінансової самостійності та фінансової самодостатності громад, а також збільшення зацікавленості громад в ефективності використання коштів та, відповідно, росту рівня управління місцевими фінансами необхідно:

- точне та чітко визначене законодавче закріплення за різними рівнями влади та кожною ланкою місцевого самоврядування бюджетних повноважень та відповідальності владних ланок різного рівня при формуванні доходів;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних та ефективних джерел доходів та досягнення завдання податкоспроможності територіальних громад;

- реформатування дії системи міжбюджетних відносин;

- розширення видаткових повноважень місцевих органів влади, закріплення за кожною ланкою місцевих бюджетів конкретних функцій по управлінню бюджетними коштами;

- створення чіткого та ефективного механізму контролю та моніторингу використання бюджетних ресурсів;

- введення державних стандартів надання бюджетних послуг, які повинні включати основні елементи визначення вартості послуг та оцінки результативності їх надання, та запровадження системи моніторингу надання цих послуг [5];

- планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;

- викоринення корупційних та тіньових схем використання бюджетних ресурсів, забезпечення прозорості усіх етапів бюджетного процесу.

Розширення фінансової бази територіальних громад можливе, в першу чергу, за рахунок наповнення місцевих бюджетів податковими надходженнями. Це дуже важливе питання, оскільки сьогодні чотири з 22 існуючих податків приносить в бюджет близько 80% доходів (табл. 1) [11].

Як бачимо, основними податковими надходженнями є податок на додану вартість (36,24% всіх податкових надходжень до бюджету), податок на доходи фізичних осіб (20,39%), податок на прибуток підприємств (15,54%) та акцизний податок (10,36%). З них лише 25% податку на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств, які знаходяться у комунальній власності, залишаються в місцевих бюджетах. Щодо останнього, податок на прибуток підприємств, які знаходяться у комунальній власності – це лише 1,19% податку на прибуток підприємств

(див. табл. 2), тобто на місцях залишилася сота частка податку на прибуток – 645,3 млн. грн. з 54 167,6 млн. грн. у 2013 році.

Таблиця 1  
Надходження податків та зборів до Державного бюджету за 2013 рік

Податок	Сума, млн. грн.	Частка в доходах державного бюджету
<b>Загальнодержавні податки та збори</b>	<b>346623</b>	<b>97,93</b>
податок на додану вартість	128269	36,24
податок на доходи фізичних осіб	72151	20,39
податок на прибуток підприємств	54994	15,54
акцизний податок	36668	10,36
плата за користування надрами	14225	4,02
<b>Мито</b>	<b>13343</b>	<b>3,77</b>
плата за землю	12803	3,62
екологічний податок	3899	1,10
надбавка до тарифу на електричну та теплову енергію	2554	0,72
надбавка до тарифу на природний газ	1648	0,47
рентна плата	1498	0,42
збір за спеціальне використання води	1475	0,42
збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства	1103	0,31
збір за користування радіочастотним ресурсом	938	0,27
збір за першу реєстрацію транспортного засобу	569	0,16
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	355	0,10
фіксований сільськогосподарський податок	130	0,04
<b>Місцеві податки та збори</b>	<b>7316</b>	<b>2,07</b>
єдиний податок	6641	1,88
збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	547	0,15
збір за місця для паркування (необов'язковий)	65	0,02
туристичний збір (необов'язковий)	42	0,01
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	23	0,01

Джерело: [11]

Отож, зрозумілою є ситуація, яка характеризується відсутністю достатніх та ефективних для розвитку місцевого бюджету джерел наповнення місцевих кошторисів. При цьому, при відсутності податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів і неможливості використання цих коштів для розвитку територіальних громад та конкретних територій, спостерігаємо незрозумілу, складну та непрозору схему обчислення, сплати та адміністрування податків. Використовуючи багато часу та зусиль на забезпечення своєчасної та правильної сплати податкових платежів до бюджету, громадя-

ни не отримують зворотної дії, а саме – забезпечення відповідного рівня життєдіяльності.

Таблиця 2

**Надходження податку на прибуток підприємств у 2013 році**

(млн. грн.)

Область	Державні підприємства	Комунальні підприємства	Приватні підприємства	Частка податку на прибуток комунальних підприємств в загальній сумі податку, %
Вінницька	32,20	16,80	398,60	3,75
Волинська	15,00	13,40	246,70	4,87
Дніпропетровська	193,40	92,50	7098,00	1,25
Донецька	610,10	114,70	5110,30	1,97
Житомирська	23,80	11,60	357,80	2,95
Закарпатська	10,50	1,20	191,80	0,59
Запорізька	149,00	39,90	1389,80	2,53
Івано-Франківська	14,50	3,10	478,40	0,63
Київська	270,60	19,10	1409,60	1,12
Кіровоградська	20,30	10,60	178,10	5,07
Луганська	41,30	23,40	1076,90	2,05
Львівська	458,80	45,60	1122,70	2,80
Миколаївська	117,00	6,70	309,70	1,55
Одеська	925,70	26,20	1356,60	1,13
Полтавська	52,20	22,10	2340,60	0,92
Рівненська	18,90	8,70	190,90	3,98
Сумська	22,60	6,00	596,10	0,96
Тернопільська	6,20	1,80	466,50	0,38
Харківська	627,00	69,10	2162,80	2,42
Херсонська	34,70	5,40	161,00	2,69
Хмельницька	34,50	20,80	226,10	7,39
Черкаська	72,90	10,00	376,40	2,18
Чернівецька	21,50	5,40	138,50	3,26
Чернігівська	13,20	5,30	287,40	1,73
м. Київ	2363,30	65,80	19701,50	0,30
РАЗОМ	6149,30	645,30	47373,00	1,19

Джерело: Держстат України

Отже, необхідне реформування податкової системи в напрямі спрощення податкової системи [7] та спрямування податкових надходжень на розвиток конкретних територій та регіонів. Передусім, варто зменшити кількість існуючих податків та зборів, враховуючи той факт, що в Україні існує великий потенціал до скорочення фіскальних платежів. З огляду на зазначені в таблиці 1 дані, коли з 22 податків чотири приносять 80% всіх податкових надходжень до бюджету, цей крок стає і зрозумілим, і необхідним. Адже дозволить зменшити витрати на адміністрування податків, забезпечить прозорість схеми сплати фіскальних платежів та зменшить рівень корупції в цій сфері, та, окрім того, дозволить оцінити вплив кожного податку на економіку та її розвиток.

Фінансове забезпечення розвитку місцевих територіальних громад потребує:

– збільшення частки податку на доходи фізичних осіб, яка зараховується до бюджетів сіл, селищ та міст районного значення з визначених на сьогодні 25% до 75%;

– зарахування 25% податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів;

– зарахування до місцевих бюджетів надходжень від екологічного податку, в якому варто об'єднати групу фіскальних стягнень ресурсного та екологічного характеру. Окремо варто наголосити на цілковитій нереалізованості фіскального потенціалу даного виду податків. В Україні вони становлять близько 1,5% ВВП, тоді як в країнах Європи – 3,6% ВВП, а в окремих країнах – до 15% ВВП [3];

– зарахування єдиного податку;

– оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, всього майна, розташованого на території відповідних місцевих рад та відміни пільг при оподаткуванні нерухомого майна.

В сучасних умовах бюджетні механізми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад виявились неефективними та практично неспроможними. Тому варто наголосити на необхідності поступового розширення джерел та нарощення обсягів небюджетних фінансових ресурсів, що впливають на підвищення інвестиційної активності територіальних громад (самооподаткування, прибутки комунальних підприємств, доходи від продажу, здачі в оренду нерухомого майна та земельних ділянок, відсотки, які нараховуються на депозити сільських територіальних громад, прибутки від підприємницької діяльності та само зайнятості мешканців села, а також заощадження мешканців, кредити, благодійні внески, кошти, надані фондами підтримки, безоплатна цільова допомога тощо). На даний час саме небюджетні інструменти, з одного боку, можуть сформувати інвестиційну базу для диверсифікації економічної діяльності в межах сільських територій, з іншого, – спонукати членів територіальної громади до активізації громадського контролю за ефективністю використання таких коштів.

Окрім того, важливим етапом підвищення рівня фінансової забезпеченості розвитку територіальних громад є залучення інвесторів на територію адміністративно-територіальної одиниці. А це означає обов'язкове підвищення інвестиційної привабливості регіону та окремої території. Допомогти в цьому може і реформування податкової системи, про яке уже йшлося вище. Так, вектор активізації інвестиційної діяльності можна взяти шляхом запровадження відповідної моделі адміністрування податку на прибуток підприємства. Ефективнішим буде не зниження ставки цього податку, а введення в дію механізму податкової «вилки»: застосування різних ставок податку на прибуток до тієї частини прибутку, який акціонери вилучили, та до тієї, яку підприємство планує інвестувати [3, 10]. Такий механізм показав свою ефективність у всіх економічних системах країн, які його застосовували.

**Висновки та пропозиції.** Як бачимо, питання модернізації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад є ключовим в контексті запровадження адміністративно-територіальної реформи. Обраний вектор на децентралізацію та забезпечення фінансової самодостатності та певної доцільної незалежності від центру сприятиме еволюції територіальних громад, покращення рівня надання суспільних послуг, інфраструктурного забезпечення та життєдіяльності громади в цілому.

**Список літератури:**

1. Конституція України. Затверджена ВРУ 28.06.1996 р. № 254/95-ВР// Відомості ВРУ. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс України. Прийнятий ВРУ 8 липня 2010 року. – К.: Істина, 2010. – 126 с.
3. Щодо ефективності реалізації завдань податкової реформи. [Електронний ресурс] Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/649/>.
4. Лисенко О. Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку і шляхи удосконалення / О. Ю. Лисенко // Державне управління: теорія і практика. – 2011. – № 1. – С. 122-132.
5. Толопіло М. П. Узгодження напрямів реформи адміністративно-територіального устрою та міжбюджетних відносин / М. П. Толопіло // Економіка пром-сті. – 2006. – № 3. – С. 214-219.
6. Покатаєва О. В. Напрями вдосконалення системи управління місцевими фінансами. [Електронний ресурс] / О. В. Покатаєва, С. П. Жук // Держава та регіони. Сер.: Економіка та підприємництво. – 2013. – № 1. – С. 49-54. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drep\\_2013\\_1\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drep_2013_1_12.pdf)
7. Макеєва О. Чи потрібна Україні податкова реформа. [Електронний ресурс] / О. Макеєва // Економічна правда. Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/>.
8. Фоміцька Н. В. Причини для зміни адміністративно-територіального устрою України / Н. В. Фоміцька // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – С. 65-76.
9. Виовська Н. Г. Місцеві фінанси як основа розвитку системи горизонтального бюджетного регулювання [Електронний ресурс] / Н. Г. Виовська // Економічний вісник Донбасу. – 2013. – № 1. – С. 92-96. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecvd\\_2013\\_1\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecvd_2013_1_17.pdf)
10. Гайдуцький П. Податкова реформа – виклик для України. [Електронний ресурс] / П. Гайдуцький // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – № 1 від 17.01.14. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/podatkova-reforma-viklik-dlya-ukrayini.html>
11. Шибалкіна Ю. Утричі менше податків. [Електронний ресурс] / Ю. Шибалкіна // Економічна правда. Економічна правда. Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/>.

**Пелехатый А.О.**

Институт региональных исследований имени М.И. Долишнего  
Национальной академии наук Украины

## **НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В КОНТЕКСТЕ ЗАДАЧ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

**Аннотация**

В статье исследуются место финансирования территориальных общин в реформировании административно-территориального устройства Украины. Исследована структура доходов налогов и сборов в государственный бюджет. Диагностированы проблемы обеспечения территориальных общин финансовыми ресурсами в процессе развития территории. Доказана необходимость достижения финансовой способности территориальных общин, что обеспечит перенос основной тяжести управленческого процесса на местном уровне. Обоснованы пути укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований.

**Ключевые слова:** административно-территориальная реформа, территориальные общины, налоги, финансовые ресурсы, местные бюджеты, предпринимательская деятельность.

**Pelehatyy A.O.**

M. I. Dolishniy Institute of Regional Researches  
National Academy of Science of Ukraine

## **DIRECTIONS MODERNIZING THE FINANCIAL SECURITY OF LOCAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF THE OBJECTIVES ADMINISTRATIVE REFORM**

**Summary**

This article explores the place of financing local communities in the reform of the administrative-territorial structure of Ukraine. The structure of income taxes and duties to the state budget. Diagnosed the problem of providing the financial resources of local communities in the development area. The necessity of achieving financial capacity of local communities, providing transfer the main weight management process at the local level. The ways of strengthening the financial autonomy of municipalities.

**Keywords:** the administrative-territorial reform, municipalities, tax, financial resources, local governments, business.