

УДК 336.14:338.24.021.8
© 2015

В.Є. ДЕМ'ЯНЕНКО,
аспірант

Університет митної справи
та фінансів,
м. Дніпропетровськ, Україна
E-mail: demyanyenko.victor@gmail.com
м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, 8

МОДЕРНІЗАЦІЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ РОЗВИТКУ

Розглянуто необхідність та заходи, спрямовані на модернізацію сільських територіальних громад в Україні як осередків, що виступають базовою ланкою адміністративно-територіального устрою та бюджетної системи країни, задля успішного соціально-економічного розвитку територій. Визначено комплексність трансформаційних змін, що включає цілі і способи вирішення проблем з урахуванням інтересів держави та територіальних громад на основі формування ефективного місцевого самоврядування і саморозвитку, фінансової самодостатності.

Ключові слова: територіальні громади, сільський економічний простір, самоврядування, саморозвиток, фінансова самодостатність, самофінансування.

Постановка проблеми. Ключовим завданням досягнення соціально-економічного прогресу українського суспільства на сучасному етапі його розвитку є формування ефективних правових, організаційно-управлінських та фінансово-економічних механізмів функціонування національної економіки на послідовно ринкових засадах. Це потребує відповідної трансформації чинної системи управління: мінімізації прямого державного адміністрування на місцях з посиленням регулюючих функцій у забезпеченні ефективності господарської діяльності територіальних соціально-економічних комплексів на основі цілеспрямованої мотивації місцевих органів влади за умови децентралізації влади та фінансів, що є визначальною особливістю сучасних системних реформ, зокрема концепції Кабінету міністрів України [1].

Епіцентром трансформаційних змін виступають локальні територіальні громади. Саме вони є тими осередками, що одночасно виступають базовою ланкою адміністративно-територіального устрою і бюджетної системи країни, і утворюють її соціально-економічний фундамент, де відбувається генерація національного доходу. Це означає, що соці-

ально-економічний розвиток суспільства загалом зумовлюється насамперед успішним розвитком кожного базового осередка зокрема, та їхньої загальної сукупності. А це потребує безупинного нарощування ними потенціалу позитивного динамізму, можливого за їхньої владної та фінансової самодостатності на функціональній основі мотиваційного самоврядування з опорою на місцевий бюджет [6].

Особливо важливим цей аспект є для сільських територій, оскільки чисельність сільських осередків у загальній сукупності органів місцевого самоврядування становить переважну більшість – 94 %. Унаслідок же різних причин (зазвичай суб'єктивних) сільські територіальні громади позбавлені можливості успішного функціонування, а отже і розвитку, що зумовлює необхідність невідкладного проведення кардинальних змін. Саме це визначає високу актуальність вирішення цієї проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виникнення, становлення і розвиток суспільного інституту самоврядних територіальних громад має багатовікову історію цивілізаційного поступу людства, тісно

пов'язану з становленням інституту “держави” та формуванням системи суспільного управління. Це відбувалося у процесі пошуку організаційних форм поєднання інтересів локальних територіальних громад та загальнодержавних інтересів у площині розмежування їхніх компетенцій (повноважень, відповідальності та необхідних ресурсів для їх відправлення).

Суспільна важливість цих питань зумовлювала високу актуальність наукових досліджень у цій сфері. Перші, власне, наукові теорії місцевого самоврядування були утворені у XVIII–XIX ст. на потребу розвитку буржуазної держави, що проходив в умовах жорстокої боротьби абсолютизму з народною демократією. Саме у цей період поняття “самоврядування” і “самоуправління” набули правового визначення. Найбільш відомими є: теорія природного права, державницька теорія та громадсько-господарська. Перші дві теорії відображають антагоністичну ідеологію (пріоритет громади і пріоритет держави відповідно). Третя ж теорія (яка має поширене найменування “муніципальна”) ґрунтується на владно-компромісній основі поєднання ідеологій перших двох теорій з формуванням моделей гармонізації загальнодержавних і місцевих інтересів та відповідних фінансово-економічних механізмів ефективного суспільного розвитку [2, с. 9–11].

Вагомий внесок у розробку теоретичних засад місцевого самоврядування, місцевих бюджетів та їх фінансової забезпеченості здійснили зарубіжні науковці А. Бретон, Дж. Бухенен, Р. Вагнер, Л. Вілсон, Т. Курхен, Р. Майсгрейв, М. Олсон, В. Оутс, Ч. Тібу та ін. Крім обґрунтування муніципалітетів – місцевого самоврядування, місцевих бюджетів і місцевих фінансів локальних просторово-територіальних адміністративних утворень, вони здійснили пошук достовірних критеріїв оцінки успішності функціонування їх окремих моделей.

Увага вітчизняних дослідників була зосереджена на формуванні науково-теоретичних засад місцевого самоврядування при обґрунтуванні їх конституційного статусу та організаційно-фінансового механізму функціонування, здійснюваних у процесі формуван-

ня положень Бюджетного кодексу України. Значний внесок у цю справу зробили О. Василик, З. Варналій, В. Гесць, А. Даниленко, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Кудряшов, Л. Лисяк, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, Ю. Пасічник, С. Слухай, В. Федосов, І. Чугунов, В. Швець, С. Юрій та ін. Учені обґрунтували необхідність системного поєднання державного і місцевих бюджетів в органічну цілісність із застосуванням принципів фінансової децентралізації та субсидіарності.

Разом з тим у більшості публікацій вітчизняних дослідників наводяться цілком обґрунтовані критичні зауваження щодо неповноцінності місцевого самоврядування в Україні внаслідок невідповідності її системи конституційному статусу та вимогам Європейської хартії самоврядування, притаманних їй негативним властивостям: стійкої тенденції централізації коштів у державному бюджеті та посилення дефіциту доходів місцевих бюджетів, а значить, реальної втрати територіальними громадами статусу самоврядних і рецесії локальних економічних систем.

Мета дослідження полягає у визначенні тих нових властивостей, які в контексті сучасного системного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади надаються їх трансформованій базовій ланці – локальній громаді та в оцінці нових можливостей забезпечення нею розвитку сільських територій як позитивного наслідку проведення модернізації цієї системи.

Результати досліджень та їх обговорення. Модернізація (від франц. *modernization* – оновлення) трактується як багатоаспектний процес надання певним об'єктам (у нашому випадку – місцевому самоврядуванню і місцевому бюджету) нових ознак, властивостей, приведення їх у відповідність з новими вимогами і нормами зі збереженням їхньої сутності.

У процесі трансформації існуючих форм місцевого самоврядування та територіальної організації влади об'єктом модернізації виступає локальна територіальна громада, а метою її модернізації є надання їй як одночасно базовій ланці адміністративно-територіального устрою і бюджетної системи країни властивостей реального самоврядування.

Прийняте у вітчизняній практиці поняття “громада” є синонімом рівнозначних термінів назви місцевих територіальних осередків в інших країнах, таких як “община”, “комуна”, “місцева спільнота”, “соціум” тощо. Усі вони виступають найменуванням однієї і тієї ж соціальної категорії, що виражає сукупність відносин – внутрішніх (зумовлених сумісною життєдіяльністю людей локальної території) та зовнішніх (зумовлених тим, що локальність є лише конкретикою їх стану як структурного елемента суспільства, правові норми якого є загальночинними в межах держави). Тобто український термін “громада” (застосовується для найменування певної сукупності людей) у використанні його як соціальної категорії не є назвою простої сукупності мешканців певної території на зразок “контингент”, а такої їх сукупності, яка поєднана спільними інтересами життєдіяльності [7].

Загальноісторичний досвід розвитку соціального інституту самоврядування локальних осередків (комун, общин, громад) засвідчив незаперечні переваги муніципальної теорії його функціонування. Виступаючи синтезом теорії “природних прав общини” (як самоврядного територіального колективу, що виник раніше держави і на цій основі претендує на всю повноту влади) та державницької теорії (за якою органи місцевого самоврядування є органами виключно державного управління на місцях, і тому вони не мають природних самобутніх прав, а їх інститут не є рівноцінним державі), муніципальна теорія ґрунтується на визнанні прав обох інститутів – самоврядування і державної влади, але з розмежуванням сфер їх дії. Тобто органи самоврядування мають природну, суверенну компетенцію тільки у сфері громадсько-господарських справ, а в сфері загальнодержавних (політичних) справ вони знаходяться у структурі державної влади. А відповідно із цим органи місцевого самоврядування мають подвійні функції і завдання. У сфері політичних відносин інститут місцевого самоврядування знаходиться у структурі державної влади, виконує її завдання, а в питаннях місцевих господарських та громадських справ він діє поза межами державної влади і є самостійним [3, с. 256–257].

Викладене свідчить про те, що сучасні місцеві органи влади в демократичних країнах мають законодавчо встановлені певні функції і завдання, що визначають їх компетенцію, повноваження та відповідальність. Це дає підставу стверджувати, що громада, як суспільний елемент, територіальний осередок, носій функцій самоврядування, характеризується такими двома основними властивостями:

- по-перше, громада – форма виразу солідарної єдності функціонування людей певної локальної території зі своїми історичними традиціями, етнічними, культурно-конфесійними особливостями тощо. Тому громада є колективним виразником консолідації місцевих соціальних і економічних інтересів, своєрідного інтеграційного консенсусу, притаманних суб’єкту суспільного життя;

- по-друге, громада є виразником структурного компонента соціального організму суспільства як загальнонаціональної системи. Вона функціонує на засадах самоорганізації, виступає суб’єктом взаємодії в суспільстві в межах територіальної юрисдикції свого осередку і тому, поєднуючи свої суверенні права із загальнодержавними обов’язками, виступає первинною (базовою) ланкою територіального устрою – самоврядним муніципалітетом (що є традиційним для демократичних країн) [8].

Існування держави зумовлює функціонування фінансової системи суспільства і товарно-грошових відносин, а існування осередків самоврядування породжує місцеві фінанси з притаманними їм функціями і завданнями. Встановлення оптимального співвідношення між функціями державної влади та місцевого самоврядування є одним із найбільш складних питань, характерних для кожної країни. Світова практика засвідчила, що загальна сукупність завдань та функцій місцевих органів влади має бути поділена на дві основні групи. Перша група включає завдання і функції, що безпосередньо породжуються місцевими інтересами і є іманентними для органів самоврядування. Друга група включає ті функції і завдання, які передаються центральною владою для відправлення їх органами місцевого самоврядування. Тобто

органи самоврядування – муніципалітети – мають власні і делеговані повноваження, як місцеві і державні. Але вони не мають чітко виражених меж. Їх перелік і обсяг визначаються лише на основі принципів доцільності, що формується в кожній країні з урахуванням власних історичних традицій.

Виходячи із цього, слід побічно підкреслити, що не рідкі посилання на зарубіжний досвід пропорцій розподілу коштів між державними і місцевими бюджетами, які зустрічаються в окремих вітчизняних наукових публікаціях, не можна сприймати як аргумент. Адже є групи розвинених країн, де частка виділених коштів місцевих бюджетів від ВВП є меншою, рівноцінною і більшою, ніж в Україні, економіка яких більше розвинута. На наше переконання, дійсним критерієм оцінки досконалості розподільчих відносин є достатність фінансових ресурсів для забезпечення розширеного відтворення національної економіки, необхідного для успішного функціонування суб'єктів господарської діяльності всіх форм власності. Адже всі вони територіально розташовані виключно в локальних територіальних громадах і утворюють відповідні територіальні економічні комплекси (ТЕК). Реальна дійсність нашої країни полягає в тому, що юрисдикція територіальних громад не має функцій, пов'язаних з формуванням і функціонуванням ТЕК, а доходи місцевих бюджетів жодного разу не пов'язані з рівнем економічного розвитку локальних ТЕК. Зазначене особливо рельєфно проявляється на прикладі сільських територіальних громад.

Загальною особливістю сільських територіальних громад є те, що, порівнюючи з урбанізованими зонами, у них набагато гірший рівень розвитку економічної, інженерної і соціальної інфраструктури та продуктивних сил загалом. Саме це й зумовило прискорену їх деградацію. Парадоксальним виявився той факт, що після набуття Україною державної суверенності та руйнування колгоспно-радгоспної системи господарювання, його техніко-технологічний рівень розвитку, порівняно з попереднім періодом і з рівнем промисловості загалом набув більш високих темпів. Це зумовило зростання обсягу виробництва

аграрної продукції більш ніж у два рази. Адже безмежні простори високородючого чорнозему, взятого крупними корпораціями на досить тривалий час в оренду, різко підняли планку їх конкурентоспроможності, особливо з урахуванням звільнення від витрат на утримання інженерної та соціальної інфраструктури. А це призвело до розриву раніше цілісного процесу розвитку агросфери країни на дві тепер уже розрізнені сфери – аграрного розвитку і сільського розвитку [5].

За відомих недоліків вітчизняної бюджетної системи загалом та місцевих бюджетів зокрема, сільські територіальні громади втратили будь-який вплив на соціально-економічний розвиток, хоча і далі вважалися самоврядними. Уже понад 10 років усі місцеві бюджети сільських територіальних громад без виключення є хронічно дефіцитними; основним джерелом доходів у них є трансферти. Оскільки окремі видатки місцевих бюджетів є соціально захищеними, саме вони й формують майже весь обсяг видатків. Унаслідок цього не тільки втрачена самоврядність територіальних громад (яка стала номінальною), а й деградована їх сутність як соціального інституту, адже вони перебувають практично на утриманні у чиновників державного апарату.

Як показує європейський досвід функціонування органів місцевого самоврядування, їх фінансова база (місцевий бюджет) має бути самодостатньою і формуватися за принципом самофінансування, тобто з максимальною опорою на податкову спроможність місцевого ТЕК. Зазначений принцип містить потужний мотив взаємної заінтересованості. Проте відповідність принципу самодостатності забезпечується рядом умов, що визначається певними критеріями. Найважливішими серед них є вимоги до параметрів ТЕК. Зокрема, це такі: масштабність ТЕК, його системність, комплексність, інтеграційність, диверсифікаційність спеціалізації, конкурентоспроможність, інтенсивність, технологічність, ресурсозабезпеченість тощо. Усе це є об'єктом впливу єдиного суб'єкта органу самоврядування в аспектах планування, координування, консультування, юридичного супроводження тощо. А це ви-

магає комплектування його високопрофесійними кадрами з відповідним правовим статусом.

Першочерговим кроком у вирішенні цих завдань, передбачених урядовою концепцією [1], є модернізація територіальних громад, зокрема, їх укрупнення, як це було здійснене у Польщі (1955–1990 рр. із 9,5 тис. залишилося 2,5 тис. гмін); у Великобританії (1971–1975 рр. із 1,5 тис. базових одиниць залишилося 0,5 тис.); у Німеччині (1968–1970 рр. із 24,4 тис. залишилося 2,5 тис.); у Франції ще у 1971 р. розпочався поетапний перехід до об'єднаних комун, який продовжується й дотепер [4].

Досвід укрупнення територіальних громад в Європі свідчить про необхідність дожити значного часу для досягнення цієї мети. Тому урядовою Концепцією в Україні передбачено завершити трансформаційні зміни до кінця 2017 р.

В Україні в сільській місцевості існує 10279 сільських і 783 селищних ради. У середньому на одну сільську раду припадає 3 населених пункти, 1370 жителів і 47 кв. км території. Незважаючи на те, що за 1990–2014 рр. чисельність сільського населення в Україні зменшилась на 2,8 млн осіб та обезлюдніло 776 населених пунктів, кількість сілрад, як територіальних осередків, не тільки не зменшилась, а збільшилась на 1279 одиниць. Тепер же передбачено здійснити укрупнення громад з орієнтацією на такі її параметри: чисельність населення – 9 тис. осіб; середня кількість населених пунктів на території громади 16 одиниць; площа території – 400 кв. км; максимальна відстань периферійних населених пунктів до центру – 20 км. Тобто із нині наявних 11,5 тис. територіальних громад має бути утворено внаслідок їх укрупнення близько 1,5 тис. осередків місцевого самоврядування.

З метою посилення організаційної функції органів місцевого самоврядування передбачено активізувати норму, визначеною ст. 140 Конституції України про створення у населених пунктах органів самоорганізації населення з наділенням їх певною компетенцією, фінансами, майном, а в кожному з малих населених пунктів мати на виборній

основі старосту, що входить до складу сільської ради. На районному і регіональному (обласному) рівнях передбачено впровадження не тільки представницьких органів відповідних рад, а й повновладних виконавчих органів. Діяльність же державних адміністрацій буде обмежена контрольно-наглядовими функціями окремих служб (префектур).

Відповідно із реформуванням територіальної влади будуть внесені адекватні зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України, націлених на забезпечення фінансової самодостатності місцевих бюджетів та формування фонду розвитку їх видаткової частини в розмірі, достатньому для належного соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад. Саме сільського розвитку, оскільки аграрний розвиток є компетенцією суб'єктів господарювання аграрного виробництва.

У цілому модернізація сільських територіальних громад та фінансово-економічного механізму їх функціонування, як повноцінних органів самоврядування, має реально синтезувати концептуальні засади та наукові принципи, які довели свою позитивну результативність у розвинених країнах, зокрема таких:

- теорії стійкого розвитку (досягнення нарощування обсягу та посилення якості публічних послуг на основі ефективного економіко-екологічного розвитку ТЕК);
- теорії соціалізації фінансів (орієнтація зусиль на розбудову ефективної системи соціальної інфраструктури та публічних послуг у сільських населених пунктах);
- теорії поліфункціонального розвитку сільського економічного простору (включає максимально повне використання та розвиток потенціалу продуктивних сил і природних ресурсів з істотним розширенням джерел доходів);
- теорії бюджетної децентралізації (розмежування повноважень, зобов'язань і відповідальності органів влади з достатніми коштами для їх відправлення).

Здійснення модернізації сільських територіальних громад забезпечить передумови послідовних корінних змін, які передбачається реалізувати Єдиною комплексною

стратегією розвитку аграрного виробництва і сільських територій на 2015–2020 рр. Нею передбачено створення в Україні моделі стійкого багатофункціонального агровиробництва, яке поряд з випуском продовольчої продукції, сировини і енергії забезпечить задоволення інших потреб населення та надасть суспільні послуги. Серед них: форму-

вання якісного життєвого середовища, умов трудової зайнятості в сільській місцевості, збереження природного середовища, сільських ландшафтів та безпечності продовольства у цілісній системі аграрного і сільського розвитку аналогічно тому, як здійснюється Загальна аграрна політика Європейського Союзу.

Висновки

1. Сільські територіальні громади в Україні є базовою ланкою адміністративно-територіального устрою і бюджетної системи країни. Сільські і селищні ради становлять майже 94 % загальної чисельності органів самоврядування України. Усі вони з урахуванням Європейського досвіду потребують укрупнення до стану економічної самодостатності, що передбачено здійснити в процесі реформ.

2. У процесі реформування місцевого самоврядування передбачено посилення ролі територіальних громад у забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територій. З цією метою на засадничьких принципах європейського муніципалізму місцевим органам влади будуть надані повноваження і реальні важелі впливу на розвиток місцевих соціально-економічних

систем, а в результаті фінансової децентралізації – істотно збільшені обсяги доходів місцевих бюджетів. Це дозволить активізувати господарську діяльність, що сприятиме підвищенню результативності продуктивних сил на місцях, встановленню економічної самодостатності та самофінансування укрупнених територіальних громад.

3. Модернізація сільських територіальних громад має сприяти створенню в Україні моделі стійкого багатофункціонального аграрного виробництва, сприятиме розвитку публічно-приватного партнерства, піднесенню життєвого рівня сільського населення та прис+корить формування інститутів громадського суспільства, здійснюваних на засадничьких принципах муніципального менеджменту.

Бібліографія

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р., № 333-р.

2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика [монографія] / О.П. Кириленко. – К.: Ніос, 2000. – 484 с.

3. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення [монографія] / В.І. Кравченко. – К.: КМ Academia, 2001. – 460 с.

4. Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування / О. Попова // Дзеркало Тижня. – № 9(205). – 14.03.2015 р.

5. Бородіна О.М. Аграрний розвиток і саморозвиток громад: модернізація через вза-

ємну адаптацію / О.М. Бородіна, І.В. Прокопа // Економіка України. – 2014. – № 4(629). – С. 55–72.

6. Сторонянська І.З. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи / І.З. Сторонянська, А.О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2014. – № 3. – С. 228–238.

7. Наврузов Ю.В. Системне визначення поняття категорії “громада” / Ю.В. Наврузов // Грані. – 2000. – № 1(9). – С. 81–89.

8. Пантюхін В.О. Адаптація світового досвіду організації місцевого управління в Україні / В.О. Пантюхін // Економіка та держава. – 2009. – № 8. – С. 39–42.

Рецензенти – доктори економічних наук, професори Л.Б. Баранник, Л.Ю. Мельник