

Особливості діяльності територіальних громад в Україні

Проценко Ю.М.

магістр, аспірант кафедри фінансів
Одеського національного економічного університету

У статті розглянуто процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Визначено динаміку частки місцевих бюджетів у ВВП та доходах зведеного бюджету України. Висвітлено структуру податкових надходжень місцевих бюджетів Одеської області у 2017 році. Розглянуто чинники, які негативно впливають на обсяг податку з доходів фізичних осіб. Виявлено основні проблеми діяльності територіальних громад в Україні, запропоновано заходи для їх подолання.

Ключові слова: територіальна громада, місцевий бюджет, власні повноваження, міжбюджетні трансферти, делеговані повноваження, децентралізація, фінансове забезпечення, ресурсний потенціал.

Проценко Ю.М. ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

В статье рассмотрен процесс реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Определена динамика части местных бюджетов в ВВП и доходах возведенного бюджета Украины. Освещена структура налоговых поступлений местных бюджетов Одесской области в 2017 году. Рассмотрены факторы, которые негативно влияют на объем налога с доходов физических лиц. Выявлены основные проблемы деятельности территориальных общин в Украине, предложены меры для их преодоления.

Ключевые слова: территориальная община, местный бюджет, собственные полномочия, межбюджетные трансферты, делегированные полномочия, децентрализация, финансовое обеспечение, ресурсный потенциал.

Protsenko Yu.M. FEATURES OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The article considers the process of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Dynamics of a part of local budgets in the GDP and in the revenues of the erected budget of Ukraine was determined. The structure of tax revenues of local budgets of the Odessa region in 2017 is reflected. Factors that negatively affect the amount of personal income tax are considered. The main problems of the activities of territorial communities in Ukraine are identified and measures.

Keywords: territorial community, local budget, own powers, intergovernmental transfers, delegated powers, decentralization, financial provision, resource potential.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нині в Україні триває процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Українська система місцевого самоврядування не задовольняє потреби суспільства сьогодення. Органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Необхідність постійної фінансової підтримки через районні бюджети невеликих територіальних громад з використанням системи міжбюджетних трансфертів є обтяжливою для державного бюджету та, як наслідок, стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Тому сьогодні процес реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні. Базовою складовою цієї реформи є оптимізація просторової основи функціонування органів влади, яку складають територіальна громада та вдосконалення системи територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності територіальних громад в Україні є предметом наукових досліджень таких українських вчених економістів, як, зокрема, В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.О. Луніна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка, І.С. Волохова, Н.Б. Косаревич, Б.В. Заблоцький.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значні досягнення у сфері дослідження питань

діяльності територіальних громад в Україні, процес реформування яких триває, досі бракує єдності підходів до розв'язання проблеми діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є висвітлення ключових проблем та обґрунтування перспектив розвитку діяльності територіальних громад в Україні. Пріоритетом розвитку діяльності територіальних громад в Україні є створення ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, яка б забезпечила сприятливі умови для життєдіяльності людей та можливості для стійкого соціально-економічного розвитку усіх регіонів шляхом раціонального використання їхнього потенціалу.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією. Так, у ст. 140 зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Місцеві бюджети концентрують потоки бюджетних коштів певного регіону. Через них здійснюється перерозподіл коштів з метою виконання бюджетних зобов'язань, визначених законодавством, зокрема надання соціальних послуг населенню. Від того, наскільки стабільним та ефективним є процес формування і виконання бюджету, від наповненості дохідної частини місцевих бюджетів залежить розвиток соціальної сфери та місцевого господарства. Концентрація значних фінансових ресурсів у місцевих бюджетах України дасть змогу органам виконавчої влади регіонів мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень і формує основу для забезпечення бюджетної безпеки регіону.

У сучасних умовах бюджетна система будь-якого рівня повинна відповідати вимогам самодостатності, щоб забезпечити ефективне функціонування бюджетної системи загалом. Особливість і привабливість регіональної бюджетної системи з точки зору обґрунтування самодостатності полягає в тому, що в окремому регіоні зосереджені локальні та

галузеві виробничі комплекси, від діяльності яких залежить формування бюджету.

Наприклад, економіка певної території може володіти великим основним капіталом, а бюджет не буде самодостатнім через наявні структурні галузеві диспропорції, невідповідність результатів виробництва витратам [2, с. 685]. Отже, чинник потенціалу є важливим та суттєвим, оскільки з ним тісно пов'язаний обсяг виробництва, але вирішальними факторами є ефективність використання наявного потенціалу та пов'язаний з ним рівень оптимальності галузевих пропорцій і якості виробленого продукту. Забезпечення взаємозв'язку бюджетної стабільності та самодостатності території передбачає цілеспрямоване формування та вжиття заходів бюджетної політики щодо забезпечення відповідності реальним потребам та реальним можливостям бюджетної сфери за рахунок оптимального поєднання регуляторних важелів впливу держави та виявлення потенціалу території в цьому питанні.

Розглянемо динаміку доходів місцевих бюджетів України (табл. 1). Четверта колонка табл. 1 демонструє нестабільність частки місцевих бюджетів в доходах зведеного бюджету, що свідчить, по-перше, про збільшення централізації в бюджетній політиці, а по-друге, про невпевненість органів місцевого самоврядування у майбутніх фінансових надходженнях, як наслідок, неможливість орієнтації на доходи місцевого бюджету під час планування соціально-економічного розвитку територіальних громад [3].

Важливе місце у складі фінансових ресурсів місцевого самоврядування посідають доходи місцевих бюджетів. Важливим чинником наповнення дохідної частини місцевих бюджетів є трендова позиція соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальної одиниці.

Розглянемо структуру доходів місцевих бюджетів за період 2011–2016 років (рис. 1).

З рис. 1 бачимо, що найбільшу питому вагу у доходах місцевих бюджетів України мають податок з доходів фізичних осіб і плата за землю, які склали у 2016 році 62,5% і 12,3% відповідно.

Аналіз динаміки надходжень податку з доходів фізичних осіб свідчить про те, що за період 2011–2016 років він має тенденцію до збільшення. Оскільки він є основним структурним податком у місцевому бюджеті, то зростання його надходжень значним чином вплинуло на загальне збільшення бюджетних доходів. Однією з причин зростання податку з

доходів фізичних осіб є щорічне збільшення фонду заробітної плати працівників, що пов'язане зі збільшенням розміру мінімальної заробітної плати (з 1 218,00 грн. на 1 січня 2014 року до 1 600,00 гривень на 1 грудня 2016 року), поетапним запровадженням Єдиної тарифної сітки з оплати праці робітників бюджетних установ.

Натомість чинником, який негативно впливає на обсяг його надходжень, є заборгованість з виплати заробітної плати працівникам підприємств, установ та організацій, зокрема економічно активних, що приводить до сут-

тєвих втрат бюджету. Крім того, необхідним є покращення ефективності заходів контролюючих органів у сфері детінізації економіки, зокрема виявлення фактів виплати заробітної плати, яка нижче встановленого законодавством мінімального рівня, легалізації доходів громадян [5, с. 300].

Відповідно, в умовах дисбалансів і невизначеності в роботі державних фінансів на місцевому рівні надзвичайно важливим є своєчасне розпізнавання та мінімізація, а часто й повна ліквідація негативних фінансових тенденцій у функціонуванні місцевих бюджетів.

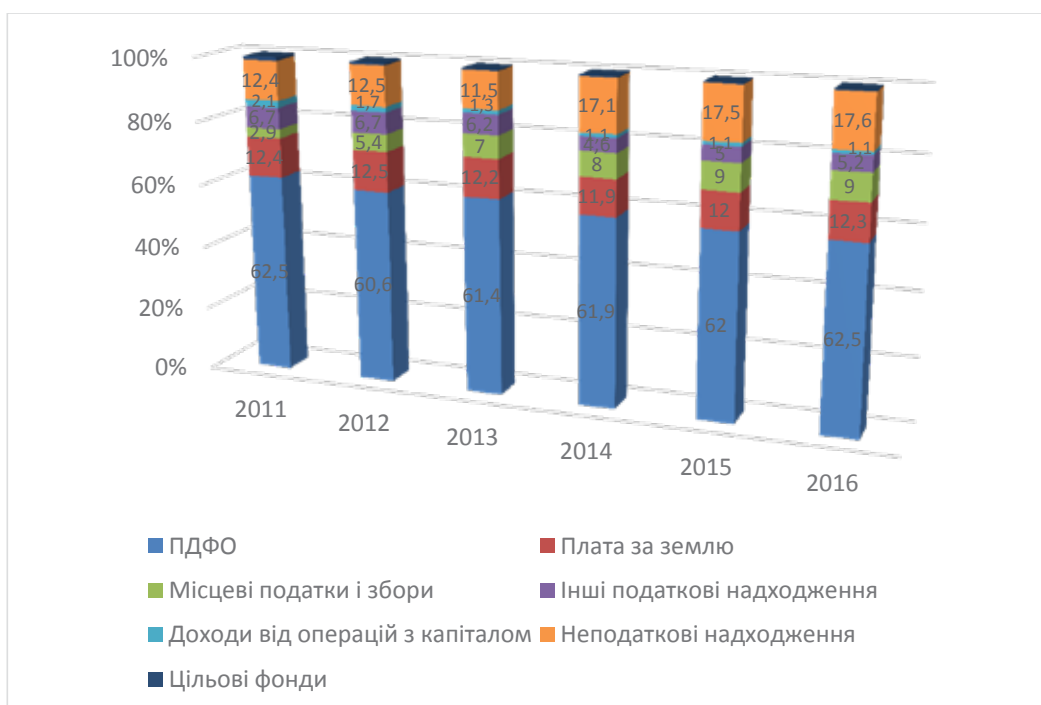


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів за період 2011–2016 років, % [4]

Таблиця 1
Динаміка частки місцевих бюджетів у ВВП та в доходах зведеного бюджету України, %

Рік	Частка в доходах зведеного бюджету		Частка у ВВП	
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів
2006	18,3	36,2	7,0	13,9
2007	19,8	38,7	7,5	14,8
2008	22,2	41,1	6,9	13,2
2009	23,2	52,4	6,9	13,7
2010	23,5	50,0	6,8	14,0
2011	21,8	53,6	6,38	13,6
2012	22,6	54,5	6,3	13,5
2013	23,8	49,9	7,23	15,19
2014	22,2	56,4	7,2	14,27
2015	18,5	59,1	6,9	13,99
2016	21,8	53,4	7,35	14,7

Важливою особливістю місцевого самоврядування в територіальній громаді є реалізація місцевих інтересів. В межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними [6, с. 198]. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не лише поєднання спільних зусиль в єдине ціле, але й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій від господарських до управлінських. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі з урахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини чи більшості людей.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад кількість жителів менше 3 тис. осіб, з них у 4 809 громадах – менше 1 тис. осіб, а у 1 129 громадах – менше 500 осіб, у їх більшості не утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малих територіальних громад з використанням системи міжбюджетних трансфертів є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Отже, основними проблемами діяльності територіальних громад в Україні є такі:

- недостатність фінансового забезпечення територіальних громад;
- дисбаланс і невизначеність в роботі державних фінансів на місцевому рівні [7, с. 45];
- висока дотаційність територіальних громад;
- диспропорції в соціально-економічному розвитку територій;
- уповільнення розвитку малих міст і великих селищ;
- нерівномірну якість та доступність надання послуг населенню.

Для подолання вищенаведених проблем необхідно вжити таких заходів:

- надавати державну фінансову підтримку, яка полягає в наданні коштів з Дер-

жавного фонду регіонального розвитку на проекти, спрямовані на підтримку територіальних громад, підготовлені відповідно до бюджетного кодексу, а також надання коштів у вигляді субвенцій з державного бюджету для формування відповідної інфраструктури згідно зі стратегічними програмами розвитку територій та планами соціально-економічного розвитку;

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів, а саме створення ЦНАПів, сучасних систем організації управління громадою, тобто комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення громади; визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- визначити обсяги трансфертів органам місцевого самоврядування на основі об'єктивної оцінки видаткових потреб та дохідної спроможності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами;

- формувати об'єкти інфраструктури, що належать до комунальної форми власності, а саме дороги, мости, переходи, що покращують доступність жителів територіальної громади до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;

- провести реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання чи адаптації до нових повноважень та потреб територіальної громади з обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій;

- закупити транспортні засоби для підвезення дітей до навчальних закладів, спецтехніки для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення [8];

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення.

Висновки з цього дослідження. Отже, маючи такі основні проблеми діяльності територіальних громад, як недостатність фінансового забезпечення територіальних громад, дисбаланс і невизначеність в роботі державних фінансів на місцевому рівні, висока дотаційність територіальних громад, уповільнення розвитку малих міст і великих селищ, нерівномірність та доступність надання послуг населенню, необхідно подолати їх шляхом проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі, удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпе-

чення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами, створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення.

Таким чином, саме якісне реформування місцевого самоврядування та територіальної влади і визначають майбутній розвиток системи влади та адміністративно-територіального устрою в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page>.
2. Антоненко В.О., Баймуратов М.О., Батанов О.В. та ін. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія / за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік. Аналітичне видання Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). Київ, 2016. 85 с.
4. Місцеві податки та збори // Аналітичний центр Асоціації міст України. URL: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori>.
5. Лунина І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: монографія / за ред. І.О. Луниної. Київ: Ін-т економіки та прогнозування, 2010. 319 с.
6. Косаревич Н.Б. Державна стратегія розвитку сільських територій в Україні. Імперативи розвитку України в умовах глобалізації: матеріали наук.-практ. конф. (13–14 травня 2011 року): тез. доп. Чернігів: ЧДІЕУ, 2011. С. 196–202.
7. Заблоцький Б.В. Економічна самодостатність регіону. Регіональна економіка. 2011. № 1. С. 40–53.
8. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Одеса: Атлант, 2014.

REFERENCES:

1. Konstytuciya Ukrayiny' [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu do resursu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page>.
2. Aktual'ni problemy' stanovlennya ta rozvytku miscevogo samovryaduvannya v Ukrayini: monografiya / V.O. Antonenko, M.O. Bajmuratov, O.V. Batanov ta in.; za red. V.V. Kravchenka, M.O. Bajmuratova, O.V. Batanova. – K.: Atika, 2007. – 864 s.
3. Byudzhetnyj monitoryng: Analiz vykonannya byudzhetu za 2016 rik // Analitychne vydannya Instytutu byudzhetu ta social'no-ekonomichny'x doslidzhen' (IBSED). – K., 2016. – 85 s.
4. Miscevi podatky' ta zbory' [Elektronnyj resurs] // Analitychnyj centr Asociaciyi mist Ukrayiny'. – Rezhym dostupu: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori>.
5. Dyversyfikaciya dohodiv miscevy'x byudzhetiv : monografiya / Lunina I.O., Kyrylenko O.P., Luchka A.V. ta in.; za red I.O. Luninoyi. – K.: In-t ekonomiky' ta prognosuvannya, 2010. – 319 s.
6. Kosarevy'ch N.B. Derzhavna strategiya rozvytku sil's'ky'x terytorij v Ukrayini / N. B. Kosarevy'ch // Imperatyvy' rozvytku Ukrayiny' v umovax globalizaciyi: materialy' nauk.-prakt. konf., 13-14 travnya 2011 r.: tez. dop. – Chernigiv:ChDIEU, 2011. – S. 196–202.
7. Zabloz'kyj B.V. Ekonomichna samodostatnist' regionu / B.V. Zabloz'kyj // Regional'na ekonomika. – 2011. – № 1. – S. 40–53.
8. Voloxova I.S. Miscevi finansy' ta perspektyvy' poglyblennya finansovoyi decentralizaciyi v Ukrayini: monografiya / I.S. Voloxova. – Odessa: Atlant, 2014.