

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

Ю. М. ПРОЦЕНКО

(Одеський національний економічний університет)

Анотація. *Мета статті* полягає в аналізі сучасного стану забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні. *Стаття* присвячена дослідженню фінансової самодостатності територіальних громад України з метою виявлення шляхів збільшення необхідних їм ресурсів. **Методика дослідження.** *Вирішення поставлених у статті завдань здійснено за допомогою таких загальнонаукових і спеціальних методів дослідження: аналізу та синтезу, систематизації та узагальнення, діалектичного підходу.* **Результати.** *У статті визначено фактори, що впливають на рівень фінансової самодостатності територіальної громади. Розглянуто ознаки фінансової самодостатності територіальної громади. Досліджено дохідну базу територіальних громад України. Визначено проблеми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад України, основними з яких, у першу чергу, є недостатність ресурсів на виконання повноважень територіальних громад і переважання трансфертів у структурі доходів. Практична значущість результатів дослідження.* *У статті запропоновано шляхи вирішення проблем фінансової самодостатності територіальних громад України з урахуванням вимог сьогодення, що призведуть до більш якісного функціонування органів місцевого самоврядування та забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад у країні. Основні наукові положення статті можна використовувати у практиці створення територіальних громад.*

Ключові слова: територіальні громади, місцеве самоврядування, фінансова самодостатність, Європейська хартія, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями. На сьогодні формування фінансово самодостатних територіальних громад в Україні – одне з найбільш актуальних завдань, тому що вони є основою ефективного місцевого й регіонального розвитку будь-якої країни. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та фінансової самодостатності громад, які є одними з основних ознак демократії.

Проблема самостійності та фінансової самодостатності територіальних громад в Україні довгий час стояла досить гостро. Світовий досвід свідчить про те, що тільки фінансово самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, бе-

ручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані ними органи, що створює простір для прояву ініціативи та творчості. Тому нині актуальним є питання дослідження особливостей функціонування та розвитку територіальних громад із точки зору їх фінансової самодостатності [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад присвячені праці таких вітчизняних фахівців і науковців, як М. Баймуратов, Н. Пігуль, В. Кравченко, Л. Шаталова, Б. Заблоцький та ін. Проблемами забезпечення сталого місцевого й регіонального розвитку, основою яких є створення потужних територіальних громад, займалися М. Пухтинський, І. Волохова, О. Батанов, О. Лебединська, В. Борденюк.

Ураховуючи суттєвий обсяг проблем на

шляху до дійсного розвитку місцевого та регіонального самоуправління, науковцями вони розглядаються в різних аспектах. Водночас більш детальної уваги вчених потребує саме питання забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад та методів і механізмів її досягнення.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз сучасного стану забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як зазначалося вище, фінансово самодостатні та потужні територіальні громади є основою місцевого й регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного та ефективного місцевого самоврядування. Основні принципи самостійності й самоврядності територіальних громад закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Україною в 1997 р. З моменту ратифікації зазначеної Хартії пройшло вже майже 20 років, але багато положень цього документа в Україні повною мірою ще не реалізовані.

На сьогодні органи місцевого самоврядування України не мають достатніх повноважень для повноцінної діяльності на своїй території. У Європейській хартії місцевого самоврядування це підкреслюється особливо. Зазначається, що здійснення державних повноважень, зазвичай, повинно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян. В Україні вищезазначене питання остаточно не вирішено. Частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевої влади, зокрема органи місцевого самоврядування, залишається в межах компетенції виключно органів влади національного рівня. Ті ж повноваження, що належать до компетенції органів місцевої влади (органів місцевого самоврядування та територіальних громад), чітко між ними не розмежовані [2].

Крім того, реалізація конституційного права на місцеве самоврядування в Україні стикається із серйозними перепонами. Головним чином, це відбувається через недосконалість національного законодавства в цій сфері.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування органам місцевого самоврядування, зокрема територіальним громадам,

необхідно надати більш широкі повноваження, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку й вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності, а місцевим державним адміністраціям – винятково контрольно-наглядові функції за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо.

Нині фінансово самодостатньою територіальною громадою є територіальна громада, що має визначену територію, розвинену соціальну інфраструктуру, необхідний кадровий потенціал, матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів громади, виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади. [3]

Характерними ознаками фінансової самодостатності територіальної громади є: природний приріст населення; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; фінансова самостійність; наявність необхідної інфраструктури; забезпеченість кадрами; здатність у повному обсязі задовольняти потреби населення; участь жителів громади в усіх процесах, що стосуються їх життєдіяльності.

Саме фінансова самостійність територіальних громад в Україні є їх основною проблемою. Для фінансового забезпечення повноважень територіальні громади отримують фінансові ресурси, основний із яких – 60 % податку з доходів фізичних осіб. За своєю економічною суттю податок на доходи фізичних осіб є формою їх плати за суспільні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування [4].

Розглянемо структуру доходів бюджетів місцевого самоврядування за період 2010–2015 рр. (рис. 1).

З рис. 1 бачимо, що податок на доходи фізичних осіб є найвагомим за обсягом джерелом дохідної частини місцевих бюджетів, його питома вага у 2015 р. становила 62 % та із 2012 року спостерігається постійний його зріст, на другому місці – плата за землю – 12 %, на третьому – неподаткові надходження та на останньому – цільові фонди.

Крім основного податку на доходи фізичних осіб, частка якого становить 60 %, до бюджетів місцевого самоврядування надходять інші по-

датки, збори та інші платежі: 25 % екологічного податку; 5 % акцизного податку; 100 % єдиного податку; 100 % на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100 % податку на майно [5]. Як було зазначено,

головною проблемою є недостатність коштів на виконання як власних, так і делегованих повноважень місцевого самоврядування територіальних громад та переважання трансфертів над власними фінансовими ресурсами.

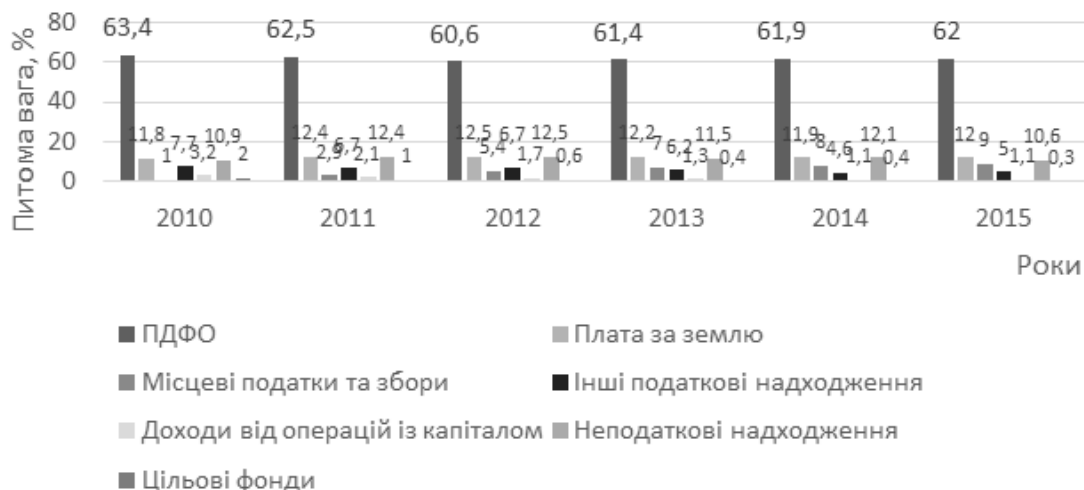


Рис. 1. Структура доходів бюджетів місцевого самоврядування за період 2010–2015 рр., % [4]

Розглянемо питому вагу трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів України (рис.2).

Отже, важливою проблемою на сьогодні залишається втручання органів державної влади у проблеми місцевих органів влади, територіальних громад, що відбувається через надан-

ня міжбюджетних трансфертів. Така залежність від трансфертів із Державного бюджету в Україні з року в рік зростає. Якщо у 2010 р. вона становила 49,1 %, то у 2015 р. вже збільшилась до 57,1 %, тобто за останні п'ять років зросла на 8,0 в.п., що свідчить про послаблення впливу місцевого самоврядування.

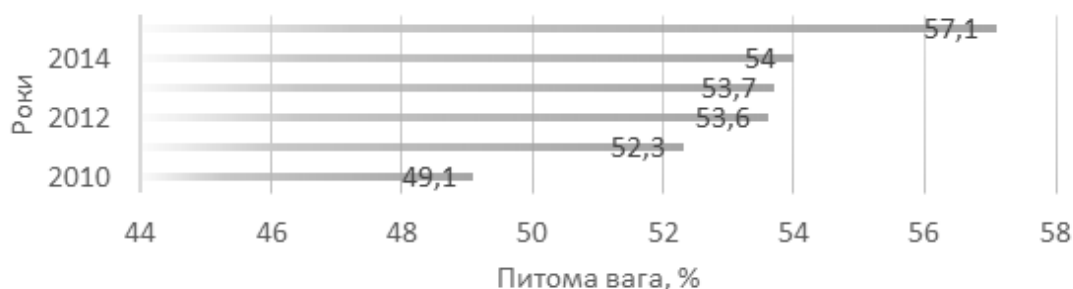


Рис. 2. Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України за період 2010–2015 рр., % [6]

Кожен бюджет територіальної громади, відповідно, формується зі статті доходів і статті видатків. Доходи, у свою чергу, складаються із власних доходів та міжбюджетних трансфертів. Розглянемо на прикладі дев'ять територіальних громад Житомирської області України, а саме: Народицьку, Тетерівську, Високівську, Потіївську, Дубрівську, Червоненську, Новоборівську, Іршанську та Вишевицьку.

За перший місяць поточного року загальна сума власних надходжень до дев'яти громад становить 5,4 млн грн. Що стосується міжбюджетних трансфертів, то, окрім Іршанської територіальної громади (дереверсна дотація), усі інші громади отримали базову дотацію на загальну суму 782,8 тис. грн, медичну (2 341,0 тис. грн) та освітню (4 662,1 тис. грн) субвенцію.

Станом на 01.01.2016 року доходи дев'яти територіальних громад Житомирської області становлять 61,9 млн грн. Що ж стосується видатків, то лівова їх частина належить галузі освіти – 88 млн грн. Утримання органу державного управління займає друге місце – 22,8 млн грн, а 13,5 млн грн витрачається на енергоносії. Отже, власними доходами покривається лише половина видатків, інша ж частина покривається за рахунок трансфертів [7].

Як відомо, територіальні громади отримують фінансові ресурси, якими повинні самостійно розпоряджатися за напрямками видатків згідно з повноваженнями.

Розглянемо власні повноваження територіальних громад: місцевий економічний розвиток; розвиток та утримання місцевої інфраструктури; благоустрій території; соціальна допомога; житлово-комунальні послуги; середня, шкільна та позашкільна освіта; забудова території; планування розвитку території громади.

Окрім власних, є делеговані повноваження територіальних громад: соціальна допомога через територіальні центри; адміністративні послуги через центри їх надання; управління школами та дитсадками; первинна медична допомога; утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків.

Головними проблемами забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад є: недостатність коштів на виконання повноважень територіальних громад як власних, так і делегованих; швидке зменшення чисельності сільського населення та сільських населених пунктів (на 2,5 млн осіб та майже 600 одиниць відповідно); переважання трансфертів над власними фінансовими ресурсами, що з року в рік підсилює залежність місцевого самоврядування від Державного бюджету; диспропорції в соціально-економічному розвитку територій; нерівномірна якість і доступність надання послуг населенню; невпорядкованість структури адміністративно-територіального устрою [8].

Для вирішення вищенаведених проблем необхідно здійснити такі кроки: 1) усі громади повинні отримати однакові повноваження, які забезпечуватимуться необхідними ресурсами; 2) ради громад повинні отримати право на регулювання податків, які прив'язані до території і є місцевими; 3) територіальні громади

повинні отримати нові повноваження у сфері земельних відносин, охорони порядку тощо; 4) забезпечити державну підтримку подальшого розвитку місцевого самоврядування у країні шляхом розробки та прийняття відповідної концепції розвитку самоврядності територіальних громад України в нових політичних умовах; 5) створити умови для більш широкої участі місцевого населення у вирішенні питань місцевого значення [9].

Сьогодні територіальні громади після свого створення в якості юридичної особи (як це є в Польщі, Чехії та інших державах Європи) формують бюджет місцевого самоврядування і повинні розпоряджатися цими коштами самостійно або через створений ними орган місцевого самоврядування.

Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямку. Отже, маючи такі основні проблеми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад, як недостатність коштів на виконання повноважень територіальних громад, висока дотаційність місцевого самоврядування, невпорядкованість структури адміністративно-територіального устрою та великі диспропорції в соціально-економічному розвитку територій, необхідно вирішувати їх шляхами більш чіткого визначення повноважень і сфери діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, забезпечення умов для реальної самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, створити умови для більш широкої участі місцевого населення у вирішенні питань місцевого значення й забезпечити територіальні громади необхідними ресурсами.

Реалізація зазначених питань допоможе вирішити одну з найважливіших проблем сьогодення України – якісного функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад у країні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – Режим

- доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2016). – Назва з екрана.
- Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / за заг. ред. В. В. Кравченка. – Київ: Атіка, 2013. – 288 с.
 - Європейська хартія місцевого самоврядування // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
 - Шаталова Л. С. Теоретичні основи визначення категорії «фінансова самодостатність» як дефініції державного управління [Електронний ресурс] / Л. С. Шаталова. – Режим доступу: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/2122> (дата звернення: 26.09.2016). – Назва з екрана.
 - Заблоцький Б. Економічна самодостатність регіону / Б. Заблоцький // Регіональна економіка. – 2011. – № 1. – С. 40–53.
 - Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 рік // Аналітичне видання Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. – Київ : ІБСЕД, 2015. – 85 с.
 - Місцеві податки та збори [Електронний ресурс] // Аналітичний центр Асоціації міст України. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori> (дата звернення: 27.09.2016). – Назва з екрана.
 - Пігуль Н. Г. Європейський досвід формування доходів місцевих бюджетів / Н. Г. Пігуль, І. М. Боярко, О. В. Люта // Вісник Хмельницького національного університету. Сер.: Економічні науки. – 2012. – № 5. – Т. 2. – С. 138–142.
 - Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с.
 - Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийнятий 21 трав. 1997 року №. [Law of Ukraine On local government in Ukraine from May 21 1997, № 280/97-BP] Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed 25 September 2016) [in Ukrainian].
 - Kravchenko, V. V. (Ed.). (2013). *Aktual'ni problemy vykonannya zakoniv Ukrayiny «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini» ta »Pro mistsevi derzhavni administratsiyi»* [Current problems of the Law of Ukraine «On local government in Ukraine» and «On local state administrations»]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
 - Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady – Supreme Council*, 38, [in Ukrainian].
 - Shatalova, L. S. Teoretychni osnovy vyznachennya katehoriyi «finansova samodostatnist» yak defnitsiyi derzhavnoho upravlinnya [Theoretical basis of the definition of «financial self-sufficiency» as a definition of management]. Retrieved from <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/2122> (accessed 26 September 2016) [in Ukrainian].
 - Zablots'kyi, B. (2011). *Ekonomichna samodostatnist' rehionu* [Economic self-sufficiency of the region]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economics*, 1, 40–53 [in Ukrainian].
 - Byudzhetnyy monitorynh: Analiz vykonannya byudzhetu za 2015 rik. Analitychne vydannya Instytutu byudzhetu ta sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen* [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution 2015. Analytical publications of the Institute budget and socio-economic research]. (2015). Kyiv: IBSED [in Ukrainian].
 - Mistsevi podatky ta zborny. Analitychnyy tsentr Asotsiatsiyi mist Ukrayiny [Local taxes and fees. Analytical Center of the Association of Cities of Ukraine]. (n.d.) <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori>. Retrieved from <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori> (accessed 27 September 2016) [in Ukrainian].
 - Pihul, N. H., Boyarko, I. M. & Lyuta, O. V

REFERENCES

1. Zakon Ukrayiny «Pro mistseve samovrya-

8. Pihul, N. H., Boyarko, I. M. & Lyuta, O. V

(2012). Yevropeys'kyu dosvid formuvannya dokhodiv mistsevykh byudzhativ [European experience forming local revenues]. *Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu. Ser. Ekonomichni nauky – Bulletin of Khmelnytsky National University: Collected papers. A Series: Economic science*, (5, Vol. 2), (pp.

138–142) [in Ukrainian].

9. Volokhova, I. S. (2014). Mistsevi finansy ta perspektyvy pohlyblennya finansovoyi detsentralizatsiyi v Ukrayini [Local finances and prospects for deeper fiscal decentralization in Ukraine]. Odesa: Atlant [in Ukrainian].

Ю. М. Проценко (Одесский национальный экономический университет). **Проблемы обеспечения финансовой самодостаточности территориальных обществ Украины.**

Аннотация. Цель статьи заключается в анализе современного положения обеспечения финансовой самодостаточности территориальных общин в Украине. Статья посвящена исследованию финансовой самодостаточности территориальных общин Украины с целью выявления путей увеличения необходимых им ресурсов. **Методика исследования.** Решение поставленных в статье задач осуществлено с помощью таких общенаучных и специальных методов исследования: анализа и синтеза, систематизации и обобщения, диалектического подхода. **Результаты.** В статье определены факторы, влияющие на уровень финансовой самодостаточности территориальной общины. Рассмотрены признаки финансовой самодостаточности территориальной общины. Исследована доходная база территориальных общин Украины. Определены проблемы обеспечения финансовой самодостаточности территориальных общин Украины, основными из которых, в первую очередь, являются недостаточность ресурсов на выполнение полномочий территориальных общин и преобладание трансфертов в структуре доходов. **Практическая значимость результатов исследования.** В статье предложены пути решения проблем финансовой самодостаточности территориальных общин Украины с учетом требований сегодняшнего дня, которые приведут к более качественному функционированию органов местного самоуправления и обеспечения финансовой самодостаточности территориальных общин в стране. Основные научные положения статьи можно использовать в практике создания территориальных общин.

Ключевые слова: территориальные общины, местное самоуправление, финансовая самодостаточность, Европейская хартия, органы местного самоуправления.

Y. Protsenko (Odessa national economic university). **The problem of ensuring the financial sustainability of the territorial communities of Ukraine.**

Summary. Purpose. In Article analyzes the current situation to ensure financial self-sufficiency of local communities in Ukraine. The article investigates the financial self-sufficiency of local communities in Ukraine in order to identify ways to increase the resources they need. **Methodology of research.** The objectives of the article implemented by using the following general and specific research methods: analysis and synthesis, systematization and generalization, dialectical approach. **Findings.** The article identifies the factors affecting the level of financial self-sufficiency of the territorial community. Are considered signs of financial self-sufficiency of the territorial community. Investigated the revenue base of the territorial communities of Ukraine. Identified problems to ensure financial self-sufficiency of local communities in Ukraine, the main of which, first of all, is the lack of resources for the implementation of the powers of local communities and the prevalence in the structure of transfer revenues. **Practical value.** The paper suggests ways of solving the problems of financial self-sufficiency of local communities in Ukraine, taking into account the requirements of the present day, which will lead to a better functioning of the local government and to ensure financial self-sufficiency of local communities in the country. Main scientific article can be used in the practice of creating territorial communities.

Keywords: territorial communities, local government, financial self-sufficiency, the European Charter, local authorities.

Стаття надійшла 12 жовтня 2016 року.