

УДК 336.61:330.15

Коваленко Микола Андрійович

завідувач кафедри фінансів і кредиту
Херсонського національного технічного університету,
доктор економічних наук, професор

Швороб Ганна Миколаївна

доцент кафедри фінансів і кредиту
Херсонського національного технічного університету,
кандидат економічних наук

Мацієвич Тетяна Олександрівна

асистент кафедри фінансів і кредиту
Херсонського національного технічного університету

**ШЛЯХИ ПОЛІПШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Анотація. Розкрито механізми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Запропоновано шляхи створення нової фінансової основи місцевого самоврядування.

Ключові слова: фінансові ресурси, місцеве самоврядування, територіальна громада, реформування.

**Коваленко М.А., Швороб Г.М., Мацієвич Т.А. Пути улучшения
финансового обеспечения деятельности территориальных общин**

Аннотация. Проанализировано механизмы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Предложены пути создания новой финансовой основы местного самоуправления.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, местное самоуправление, территориальная община, реформирования.

**Kovalenko M., Shvorob G., Matsievich T. Ways to improve the
financial support of local communities**

Annotation. The mechanisms of local government reform and territorial organization of power in Ukraine. Ways of creating a new financial framework for local government.

Key words: financial resources, local government, territorial community, reforming.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Після воєних повідомлень зі Сходу України чи не найбільш обговорюваним у суспільстві питанням залишається реформа місцевого самоврядування, розширення меж економічної самостійності регіонів. На всіх рівнях

державного управління з політичних трибун лунають пропозиції надати регіонам можливість самостійно вирішувати свої проблеми, розпоряджатися заробленими коштами та ін.

Водночас дискусії, зокрема пов'язані з обговоренням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) носять переважно політичний характер. Рідко звучать конкретні пропозиції щодо шляхів формування і меж цієї самостійності, зокрема в економічних питаннях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній літературі економічним питанням розвитку місцевого самоврядування, фінансово-економічних та інституційних чинників розвитку регіону, проблемам фінансового забезпечення повноважень місцевої влади надається певна увага. Відомими є праці вчених В. Вахович, І. Видріна, З. Герасимчук, О. Гончаренка, Б. Данилишина, О. Зайчикової, Я.Казюк, В. Кравціва, В. Кравченко, І.Лопушинського, П. Нікіфорова, Ф. Рогача, В. Симоненка, Д. Стеценка, І. Ткачука, І. Ускова, Л. Чернюка, С. Юрія та ін. Однак питання формування і використання фінансових ресурсів забезпечення діяльності первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни – територіальних громад, яких в Україні налічується близько 12 тис., залишається недостатньо висвітленим.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Серед проголошених у Концепції [1] напрямків, механізмів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади не вказується принципово важливе, на наш погляд, завдання зі створення нової фінансової основи місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті. Визначення основних засад формування і фінансового забезпечення виконання повноважень територіальних громад ставиться за мету цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Засади місцевого самоврядування напрацьовані багаторічною практикою територіальних громад багатьох країн Західної Європи. Кращий їх досвід знайшов своє узагальнення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Законом України від 15 липня 1999 р. № 452 / 97-ВР [2].

Мета функціонування територіальної громади-колективу села, селища, міста, їх об'єднання – задоволення різноманітних потреб членів громади і забезпечення умов для її безпечної життєдіяльності та майбутнього розвитку.

Найголовнішими, принциповими засадами й умовами функціонування територіальної громади ми вважаємо:

- затвердження статусу, територіально-адміністративної одиниці як первинної ланки адміністративного устрою унітарної держави;
- закріплення за територіальною громадою меж визначеної цілісної території. Включення до закріпленої за місцевою громадою території із землями, лісовими масивами, водними об'єктами незалежно від форм власності і підпорядкованості є обов'язковою умовою подолання архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою та основою майбутньої раціональної територіальної організації влади;
- затвердження права спільної власності територіальної громади на соціальні, господарські об'єкти, землі, угіддя, потрібні для забезпечення виконання функцій громади;
- відповідальність територіальної громади за ефективне використання, збереження і розвиток власних і закріплених об'єктів, земель, угідь.

Проблема забезпечення виконання територіальною громадою своїх функцій завжди переплітається з питаннями наповнення місцевого бюджету, формування фінансових ресурсів, достатніх для фінансування реалізації програми власного соціально-економічного розвитку. Уточнимо,

що фінансові ресурси територіальної громади – це сукупність фінансових фондів, що беруть участь у забезпеченні діяльності громади, це сума фінансових ресурсів, представлених коштами місцевого бюджету, фінансових фондів територіальної громади, фінансових ресурсів місцевих суб'єктів господарювання та домогосподарств [3, с.28].

Одним із першочергових завдань з управління діяльністю громади є формування ресурсної бази, визначення джерел надходжень фінансових коштів до місцевого бюджету, спеціальних позабюджетних фондів, до підприємств, розташованих на території громади.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові фонди та інші кошти, зокрема земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [4]. Органами місцевого самоврядування можуть використовуватися можливості, надані їм законом щодо прав випуску місцевих позик, лотерей та цінних паперів, отримувати позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів їх погашення до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити в банківських установах.

На думку Н. Колесникової, до якої ми теж приєднуємося, до фінансових ресурсів територіальної громади належать такі елементи: власні кошти суб'єктів господарювання, що здійснюють комерційну діяльність у виробничій та невиробничій сферах: кошти кредитно-фінансових регіональних установ, їх філій у регіоні, а також філій фінансово-кредитних установ і тих, що функціонують у цьому регіоні, кошти громадських організацій, фондів, що займаються некомерційною діяльністю на території регіону; кошти населення, включаючи поточні

грошові надходження і накопичення в різних формах; кошти місцевого бюджету [5, с.21].

Фінансову основу здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень становлять податки та збори, що за своєю природою пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1, п.3.3]. Тобто жодних прав на управління, зокрема фінансове управління цілісної територією, а тільки на те, що перебуває безпосередньо у власності територіальної громади. У світлі цього і шляхи реформування місцевого самоврядування, що передбачають визначення у 2015-2020 рр. чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1, с. 8], можуть залишитися, на наш погляд, суто декларацією, оскільки не мають під собою економічної, фінансової основи.

Наведений перелік джерел надходжень фінансових ресурсів до територіальної громади не є вичерпним, він може бути продовжений. Уважаємо за потрібне наголосити, що фінансова спроможність місцевого самоврядування може підвищитися за рахунок цього переліку через розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Ключовим питанням фінансової автономії місцевого самоврядування є наявність відповідних ресурсів, якими виборні органи територіальних громад можуть розпоряджатися в межах своїх повноважень. Одним із таких ресурсів є земля. Стаття 14 Конституції України гарантує право комунальної власності на землю, тобто право територіальної громади володіти, ефективно використовувати і розпоряджатися на власний розсуд і в своїх інтересах землею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. І територіальні громади України все більш широко користуються цим правом, хоча й не завжди і не скрізь успішно.

Контроль територіальної громади за використанням і охороною земель, як і природних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення, незважаючи на делеговані органам місцевої влади повноваження, залишався суто номінальним. Обласні, районні контролери – далеко, а багатства природи – під рукою. Тож поступово і сформувалось у багатьох людей споживацьке ставлення до природи, яке в багатьох випадках може оцінюватися як хижацьке. Поширене явище – браконьєрство – фактично стало не осуджуваним громадською думкою. Таке відношення до природних багатств, зумовлене відсутністю безпосереднього муніципального контролю, призвело до значних негативних наслідків. Виснажуються колись родючі землі, зменшуються площі лісів, несанкціоновано і фактично безоплатно використовуються поклади піску, каменю та інших корисних копалин. Річки й озера також на межі спустошення.

Якщо взяти за приклад Голопристанський район Херсонської області, то кожному пересічному громадянину зрозуміла причина такого занепаду. Десятками, сотнями тонн виловлюється риба, центнерами вивозиться креветка. Безоплатно десятками кілограмів, центнерами вичерпується мотиль. Район, що перебуває в степовій зоні, став експортером лісу. Пісок, придатний для будівельних робіт, значними вантажними потоками розходиться далеко за межі області, а до місцевих бюджетів від цих «операцій» надходять копійки.

Сільська рада сьогодні розпоряджається землею тільки в межах свого села, а земля за селом – це вже компетенція органів державної влади вищого рівня. Уся земля в територіальних межах громади, зокрема землі запасу та резерву, незалежно від форми власності повинна бути в оперативному управлінні, у компетенції органів влади територіальної громади. Земельний податок, плата за землю, використання ресурсів природних об'єктів незалежно від форм власності повинні захищатися

до місцевого бюджету. Саме такий підхід забезпечує економічну зацікавленість місцевої громади в здійсненні безпосереднього контролю за раціональним використанням, збереженням і розвитком природної ресурсної бази.

Контроль за дотриманням земельного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного і регіонального значення сьогодні здійснюється територіальною громадою на підставі делегованих повноважень. Власні і делеговані повноваження виконуються виконавчим органом територіальної громади або комунальним підприємством.

Розробники концепції [1, п.1.4, абз.3] для забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою пропонують визначати для цього достатню податкову базу, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, і встановлювати ґрунтований на об'єктивних критеріях рівень фінансування делегованих державою повноважень. Тобто, виходячи з контексту цієї пропозиції, фінансові проблеми територіальної громади будуть вирішуватися згори, звідти, де перебувають фактичні розпорядники основних природних ресурсів певної території, а до самофінансування, фінансової самостійності і відповідальності територіальної громади за поповнення власного бюджету, як це було і раніше, Концепція нас не наближає.

Територіальна громада має повноваження затвердження планів використання природних ресурсів тільки місцевого значення на відповідній території. Проте поняття територіальної громади повинно базуватися на понятті цілісної території як частини території країни, що включає земельні, лісові, водні ресурси незалежно від форм їх власності і підпорядкованості. Ця громада повинна мати права на їх використання (на

певних умовах), на контроль ефективності використання власниками і їх збереження.

Прибутки територіальної громади формуються відповідно до чинного законодавства України. Серед їх джерел – надходження від місцевих суб'єктів господарювання, домогосподарств. Лівову частку податкових надходжень до місцевих бюджетів становить прибутковий податок з громадян.

Другим за питомою вагою у загальній сумі надходжень до бюджету є податок на землю. Порівняно незначними є надходження від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, від місцевих податків і зборів. Водночас низький рівень податкових гарантій для місцевих органів влади призводить до втрати стимулів до розширення ними власної податкової бази. До цього можна додати, що 1129 територіальних громад мають чисельність менш як 500 осіб, у більшості з них не створено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо [1, с. 1]. У таких умовах не може бути і мови про якийсь бюджетний процес, про фінансову самодостатність територіальної громади. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [1, с.2].

Територіальна громада користується правом на отримання на встановлених підставах дотацій, субвенцій, інших коштів з районного, обласного, державного бюджету тощо [4, ст.63, пп.6,7]. Повноваження виконавчого органу територіальної громади в галузі бюджету, фінансів передбачені статтею 28 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Кошти місцевого бюджету використовуються на забезпечення реалізації програм соціально-економічного розвитку громади.

Слід особливо наголосити на прибутках, пов'язаних зі сферами земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

Земельний податок, плата за надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад, а також земель державного фонду, що містяться на території громади, надходять до місцевого бюджету відповідно до принципу здійснення безпосереднього контролю територіальною громадою за ефективністю і збереженням земель.

В. Погорілко визначає також функцію територіальних громад щодо захисту навколишнього середовища (економічну функцію) і вказує, що вона полягає в створенні місцевих програм і в участі в підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [5]. При цьому наголошує, що широкі повноваження в галузі охорони довкілля надані громадянам-членам територіальних громад. Вони в порядку, що визначений законодавством, мають право брати участь в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції екологічно небезпечних об'єктів і вносити пропозиції до державних і господарських органів з цих питань, а також у проведенні громадської експертизи, вносити пропозиції щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду, виконувати функції громадських інспекторів охорони навколишнього природного середовища тощо (ст.9 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 р.) [6]. Як бачимо, і тут права територіальної громади є значно обмеженими.

Розміри плати за користування природними ресурсами, відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами за екологічні збитки (плата за ліцензію на шкідливі викиди, штрафи за збитки природним ресурсам – лісам, водним і повітряним басейнам, забруднення земель та інші) повинні визначатися за принципом достатньої компенсації збитків природним ресурсам і зараховуватися до екологічного фонду територіальної громади. У дохідній і видатковій частинах місцевого бюджету розвитку доцільно

виокремити окремий розділ «Екологічний фонд». «Екологічний фонд» – фонд майбутнього розвитку території. Територіальна громада також має право подавати позови до суду з питань компенсації збитків природним ресурсам своєї території, завданих юридичними або фізичними особами шляхом екстериторіального шкідливого впливу з-за меж територіальної громади, наприклад, забруднення повітря, вод, кислотних дощів тощо. Кошти місцевого екологічного фонду використовуються на реалізацію заходів програм охорони довкілля, відновлення об'єктів природи, що містяться на території громади, незалежно від форм власності, оскільки тільки територіальна громада несе повну відповідальність за охорону, збереження і розвиток природних ресурсів, що містяться на території громади, зокрема об'єктів природно-заповідного фонду місцевого, регіонального, державного значення та інших територій, що підлягають особливій охороні і мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятники природи, історії або культури, які охороняються законом. Кошти фонду використовуються на здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків економічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій. Кошти екологічного фонду використовується також для фінансування місцевих програм із прибирання території, утилізації сміття і відходів, рекультивації і підвищення родючості земель, відновлення і розширення лісових насаджень, захисних лісосмуг, реконструкції водних об'єктів тощо.

Широкі можливості для розширення повноважень органів влади відкриваються Законом про форми співпраці територіальних громад [7]. Закон визначає організаційно-правові основи співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування і контролю. Вирішення загальних проблем можливе шляхом кооперації ресурсів і створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для кількох

територіальних громад, зокрема лікарень, геріатричних закладів, спільних виробничих підприємств для надання послуг місцевому населенню та інших об'єктів, з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні.

Проте такі форми співпраці територіальних громад не повинні стати інструментом для вирішення зовсім інших завдань. Зокрема, складається враження, що сучасних вітчизняних реформаторів територіальної організації влади хвилює передусім факт, що за зменшення чисельності сільського населення України з 1991 року на 2,5 млн. осіб і зменшення кількості сільських населених пунктів на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1067 одиниць [1, с.1]. Питання ж запровадження засад самоврядування, створення матеріальної та фінансової бази для ефективного виконання територіальною громадою своїх функцій відходить на друге місце.

Висновки з даного дослідження. Як видно з проведеного аналізу теорії та практики місцевого самоврядування, реальним шляхом реалізації завдання із розширення повноважень місцевих органів влади є створення нової фінансової основи місцевого самоврядування. Формування надійної фінансової бази функціонування первинної ланки адміністративно-територіального устрою держави – територіальної громади повинно здійснюватися з урахуванням кількох принципових положень, а саме: затвердження статусу територіальної громади як територіально-адміністративної одиниці, закріплення за громадою меж визначеної цілісної території з уключенням до неї земель, лісів, водних об'єктів незалежно від форм власності; відповідальність територіальної громади за їх ефективне використання, збереження і розвиток.

Кошти від використання місцевих земельних, лісових, водних ресурсів, штрафи за порушення норм їх використання і збереження надходять до бюджету територіальної громади, що самостійно формує

дохідну, видаткову частини місцевого бюджету. Принципово важливою повинна бути вимога щодо обов'язкового формування екологічного фонду територіальної громади – фонду її майбутнього розвитку.

Перспективи подальших розвідок. Процеси формування і використання місцевого бюджету, зокрема екологічного фонду, їх взаємовідносин з бюджетами вищого рівня потребують свого уточнення, що може бути предметом дальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування: ратифікована законом України від 15 липня 1997 року №452/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Фінанси регіону: навчальний посібник [М.А.Коваленко, Т.О.Мацієвич, Г.М.Полевик, Н.В.Радванська ; за ред. проф. Коваленка М.А.]. – Херсон: Олді-плюс, 2010. – 312 с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: затверджений 21 травня 1997 року, № 280/97-ВР. Офіційне видання. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 78 с.
5. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України / В.Ф.Погорілко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pidruchniki.ws/funktsiyi_i_povnovagennya_teritorialnyh_gromad.
6. Закон України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ (зі змінами, внесеними згідно із Законом від 09.04.2014 № 1193-VII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 23.04.2014 р. № 4756 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

Statement of the problem. Today the most discussed issues in society is the reform of local government, expanding the boundaries of the regions economic independence. At all levels of government with political stands repeated offers to the regions to solve their own problems, manage earnings, etc.

Urgency. The discussions related to the discussion of the concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine are primarily political.

The purpose of the article – to define the basic principles of formation and financial enforcement powers of local communities.

Our task was to study – to explore the features of the creation of a new financial framework of local government.

Summary. The purpose of the functioning of the territorial community-collective village, city – meet the diverse needs of community members and ensure safe conditions for their life and future development.

The most important, fundamental principles and modalities under which the territorial communities, we believe:

- approval status, territorial-administrative unit as primary care administrative structure of the unitary state;
- consolidation of the territorial community boundaries defined integral territory, which is the basis for future rational territorial organization of power;
- approval of common ownership communities to social, economic, land, land, necessary for the performance of functions of the community;
- the responsibility of local communities in the efficient use, conservation and development of equity and fixed facilities, land.

The problem of enforcement of the territorial community of the functions are always intertwined with issues of local budget of financial resources sufficient to fund the program in their own socio-economic development.

One of the priorities of the management of the community is to develop the resource base, determine sources of funding to the local budget, special budget funds to companies located in the community.

Local governments can use the opportunities provided to them by law on the rights of municipal loans, lotteries and securities to obtain loans from other budgets to cover temporary cash gaps maturity by the end of the fiscal year, and getting loans to banking institutions.

The financial basis of local self-government powers are own taxes and duties which by their nature are connected with the territory of the respective administrative-territorial unit.

The key issue of financial autonomy of local governments is the availability of appropriate resources available to elected bodies of local communities can manage within their powers. One such resource is land. But the control of local communities in the use and protection of land remained purely nominal.

Control for the land law, land use and protection, natural resources of national and regional importance today is carried out on the basis of the territorial community of delegated powers. And delegated authority to run the executive body of the territorial communities or municipal enterprise.

Conclusions and outcomes. So the real problem through the implementation of the empowerment of local authorities is to create a new financial framework of local government. Due to the use of local land, forest and water resources, fines for violations of their use and conservation of the budget coming local community, which independently generates revenue, expenditure of local budgets.

The formation and use of local government, including environmental fund their relationship with the budgets need to be a higher level specification, which may be the subject of further research.