

*I. В. Патока,*

*к. е. н., провідний науковий співробітник відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку,*

*Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», м.Київ*

## **ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СКЛАДОВА ЕФЕКТИВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*I. V. Patoka,*

*Cand.Sc. (Economics), Senior Researcher of the Department of environmental policy economic problems andf sustainable development,*

*Public Institution «Institute for Environmental Management and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv*

### **FINANCIAL SUPPORT OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE UNITED LOCAL COMMUNITIES AS A CONSTITUENT OF THE EFFECTIVE POWER DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

*В статті розглядаються важливі питання процесу утворення об'єднаних територіальних громад, а саме фінансове забезпечення їх діяльності. Проаналізовано законодавчо-нормативне забезпечення процесу об'єднання громад таким чином, щоб вони стали спроможними. Обґрунтовано, що лише при фінансовій децентралізації можливе формування засад сталого розвитку об'єднаних територіальних громад для збалансування економічних, екологічних та соціальних інтересів місцевого рівня. Показано, що збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню спроможних територіальних громад. Акцентується увага на питаннях формування механізмів екологічної політики на рівні місцевого самоврядування.*

*An important issue of formation of the united local communities, viz., financial support of their activity is considered. An analysis is made of the legislative support of the united local communities to be resilient. It is proved that only under financial decentralization, formation of the sustainable development basis of the united territorial communities is possible to balance economic, environmental and social concerns. An analysis is made of the incomes of the united local communities, the ways of their optimization being outlined. An emphases is made on the environmental policy formation at the local self-government level.*

**Ключові слова:** *фінансове забезпечення, об'єднані територіальні громади, сталий розвиток, місцеве самоврядування, децентралізація.*

**Key words:** *financial support, local communities, sustainable development, local self-government, decentralization.*

**Постановка проблеми.** Питання забезпечення сталого розвитку на місцевому територіальному рівні є надзвичайно актуальними з огляду на потребу низовинної стабілізації соціально-економічного життя нашої держави в умовах економічної кризи та проведення реформи з децентралізації управління. В процесі трансформації місцевого самоуправління принципове значення має належне забезпечення матеріально-

фінансової автономії територіальних громад, яка можлива за умови реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Сьогодні фінансова неспроможність територіальних громад в Україні спричинена, серед іншого, особливостями національної бюджетної системи, а саме обмеженістю дохідної бази місцевих бюджетів. В Європейській хартії місцевого самоврядування зазначається, що такі бюджети мають наповнюватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких місцева влада встановлює самостійно у межах належних їй повноважень. Тому виникає нагальна потреба визначення на довгостроковій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів. Таким чином, гостро стоїть питання про збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування і формування фінансово спроможних територіальних громад. Це сприятиме створенню засад сталого розвитку об'єднаних територіальних громад через збалансування економічних, екологічних та соціальних інтересів місцевого рівня.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Змістовні дослідження питань забезпечення сталого розвитку здійснені провідними вітчизняними вченими, такими, як Бистряков І.К., Буркинський Б.В., Веклич О.О., Галушкіна Т.П., Галушко О.С., Гринів Л.С., Герасимчук З.В., Данилишин Б.М., Зіновчук Н.В., Кравців В.С., Мельник Л.Г., Скрипук П.М., Сотник І.М., Степаненко А.В., Теліженко О.М., Харічков С.К., Хвесик М.А., Хлобистов Є.В. та ін. та ін. Незважаючи на цінність проведених досліджень, необхідно відмітити, що проблеми сталого розвитку місцевого рівня, а саме сталого розвитку територіальних громад та різних аспектів його забезпечення на сьогодні є найменш вивченими і потребують подальшої ґрунтовної розробки з огляду на завдання децентралізації влади в Україні.

**Постановка завдання.** Головною метою статті є дослідження такого важливого аспекту сталого розвитку об'єднаних територіальних громад, як його фінансове забезпечення в умовах децентралізації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно «Стратегії сталого розвитку «Україна -2020» [1], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Урядом України 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ No 333-р – далі Концепція) та затверджено План заходів з її реалізації. Відповідно до цього плану було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу [2] фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень. Парламентом ухвалено Закони України «Про засади державної регіональної політики» (No 156 VIII від 05.02.2015) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (No 157 VIII від 05.02.2015), а Урядом для забезпечення їх реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ No 214 від 08.04.2015 – далі Методика). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того щоб вони стали спроможними.

Але все ж таки головною рушійною силою процесу утворення об'єднаних спроможних територіальних громад є фінансове забезпечення їх діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень. Необхідно відмітити, що згідно Методики “спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема в сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці”[4]. Але важливо, щоб метою реформи місцевого самоврядування було, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Перш за все мова йде про зарахування до їх бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються такі джерела, як раніше закріплені місцеві податки і збори.

Щодо фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад, то з 1 січня 2015 року до Бюджетного кодексу України внесено цілу низку змін [2], які фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та посилення їхньої спроможності шляхом встановлення механізму

переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (на сьогодні села та селища, міста районного значення отримують показники бюджету через районний бюджет). Об'єднані територіальні громади набувають статусу міст обласного значення. Найважливішим питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є державна фінансова підтримка, яка полягає в наданні коштів з Державного фонду регіонального розвитку на проекти, спрямовані на підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлені відповідно до бюджетного кодексу, і надання коштів у вигляді субвенцій з державного бюджету для формування відповідної інфраструктури згідно зі стратегічними програмами розвитку територій та планами соціально-економічного розвитку (стаття 24-1 Бюджетного кодексу). Основним джерелом фінансування шкіл та первинної медичної допомоги є також субвенція з Державного бюджету.

Для фінансового забезпечення повноважень об'єднані територіальні громади отримують фінансові ресурси, основний з яких - 60 % податку з доходів фізичних осіб (стаття 64 Бюджетного кодексу України)[3]. За своєю економічною суттю податок на доходи фізичних осіб являється формою їх плати за суспільні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, на якій проживає платник податку. В переважній більшості бюджетів місцевого самоврядування низового рівня надходження податку на доходи фізичних осіб завжди займали найбільшу частку у власних доходах, суттєво перевищуючи інші доходні джерела. Практика формування бюджетів місцевого самоврядування за рахунок надходжень податку на доходи фізичних осіб наявна в багатьох європейських країнах – в такий спосіб місцеві громади зацікавлені у стимулюванні підприємницької активності на своїй території.

Крім цього основного податку, відповідно до статей 69-1, 71 Кодексу, до бюджетів громад надходить 25% екологічного податку, 5% акцизного збору з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля і транспорт), збори та інші платежі відповідно до наведеного вище Кодексу. Громади отримують фінансові ресурси, якими зможуть самостійно розпоряджатися за напрямками видатків, визначеними у статті 89 Кодексу. З районного рівня бюджетів після передачі повноважень об'єднаним громадам будуть надаватись послуги медицини другого рівня та проводитись видатки на заходи загальнорайонного значення, обласний же бюджет буде фінансувати освіту (на утримання шкіл-інтернатів та вузів), підготовку кадрів та медичну галузь (спеціалізовані заклади). Ці видатки також проводяться за рахунок субвенцій з Державного бюджету та доходів, які закріплені Кодексом.

Змінами до Податкового кодексу України з 2015 року передбачено, що органи місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги по платі за землю не тільки в межах, але і за межами населених пунктів (стаття 10 Кодексу).

Таким чином, податкові надходження до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад згідно з Бюджетним кодексом (ст. 64, 69-1, 71)[3] є:

- 1) 60% на доходи фізичних осіб;
- 2) 25% екологічного податку;
- 3) 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;
- 4) 100% єдиного податку;
- 5) 100% на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- 6) 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Крім того, встановлені наступні збори та інші платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад:

- 1) державне мито;
- 2) плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- 3) збір за місця паркування транспортних засобів;
- 4) туристичний збір;
- 5) плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності;
- 6) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та ін. майном що перебуває в комунальній власності;
- 7) рентні плати за користування надрами (в т.ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів;
- 8) орендна плата за водні об'єкти, їх частини;
- 9) плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити);
- 10) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
- 11) 75% коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
- 12) 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та ін. діяльності;
- 13) 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів;
- 14) 1,5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта);

15) 55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності;

16) плата за надання місцевих гарантій.

Серед інших доходів об'єднаних територіальних громад законодавством запропоновані цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження з інших цільових фондів.

Слід зазначити, що для забезпечення фінансової спроможності громад здійснювати належні їм функції вони мають володіти можливістю розпоряджатися власним бюджетом включно з коштами, отриманими від сплати за користування належними їм природними ресурсами. У цьому контексті важливими є такі завдання:

- визначення податкової бази, яка дасть змогу забезпечити виконання територіальними громадами власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв дотування державою наданих повноважень;
- приведення до економічно обгрунтованих норм рентних платежів, а також упорядкування пілг щодо використання природних благ територіальних громад (земельних, водних, мінеральних ресурсів);
- удосконалення механізмів реалізації екологічної політики на місцевому рівні для забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Таким чином, з початку 2015 року в Україні фактично запроваджена нова бюджетна модель, яка спрямована на забезпечення фінансової децентралізації, а саме збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, формування фінансово спроможних територіальних громад. Але значну частину бюджетів місцевого самоврядування будуть формувати надходження від податків, механізм справляння яких належним чином не відпрацьований. Це стосується в першу чергу податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (особливо це стосується сільських бюджетів), екологічного податку. Порядок адміністрування податку на нерухомість до кінця не визначений, особливо з врахуванням значної частки належним чином не зареєстрованої нерухомості та низького рівня доходів сільського населення. Крім того, більш-менш відчутні надходження від справляння даної форми оподаткування місцеві громади отримають лише із 2016 року. Підвищені ставки земельного податку (принаймні із фізичних осіб) реалізуються теж лише із 2016 року. Відповідно, сільські (селищні) ради не можуть повністю розраховувати на наявні доходні джерела, оскільки порядок адміністрування відповідних форм оподаткування належним чином не визначений, а фінансовий потенціал оцінити досить складно. При цьому, як показує практика, рівень адміністрування місцевих податків є досить низьким, внаслідок недостатньої зацікавленості фінансової служби у їх належному справлянні (на відміну від податків, що формують державний бюджет) та ускладненому механізмі адміністрування (відсутності належних реєстрів з інформацією, необхідною для організації податкового процесу). Для реалізації потреб екологічної політики вбачається доцільним забезпечити можливість акумуляції коштів екологічного податку об'єднаних територіальних громад для уможливлення ефективного використання їх по цільовому призначенню. Крім того, перспективними є важелі заохочування створення спільних екологічних програм в рамках проєктів співробітництва територіальних громад і об'єднаних територіальних громад. Серед запропонованих зборів та різних платежів до місцевих бюджетів доцільно конкретизувати складові позиції щодо державного мита, орендної плати за водні об'єкти та їх частин; плату за надання місцевих гарантій. Не ясно, що мається на увазі і який розподіл між бюджетами буде раціональним. Така позиція, як збір у вигляді 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів має не тільки низький фінансовий потенціал, а містить в собі екологічні ризики. Крім того, дуже низьким є процент (1,5%) коштів, що повинні надходити до бюджетів громад у випадку видобування газу та нафти на їх території. Є види плат та зборів, які необхідно залишати у повному обсязі в бюджетах об'єднаних територіальних громад виходячи з їх місцевого наповнення: плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції; збір за місця паркування транспортних засобів; туристичний збір; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та ін. майном, що перебуває в комунальній власності.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Дослідження такого механізму сталого розвитку об'єднаних територіальних громад, як їх фінансове забезпечення показало, що збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню спроможних територіальних громад. Крім того, надзвичайно важливим є економічний механізм, який забезпечує надходження до місцевого бюджету відрахувань від усіх видів діяльності на території громади. Це дає змогу акумулювати кошти на розвиток інфраструктури, забезпечення інших загальних потреб, наприклад, у екологічній та культурній сферах. Для реалізації потреб екологічної політики вбачається доцільним забезпечити можливість акумуляції коштів екологічного податку об'єднаних територіальних громад для уможливлення ефективного використання їх по цільовому призначенню.

Таким чином, для того, щоб реформа з децентралізації сприяла зміцненню організаційної, матеріально-фінансової й правової самостійності об'єднаних територіальних громад, необхідно провести розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та забезпечити

вдосконалення бюджетної системи для того, щоб громади мали власні наповнені бюджети, можливість об'єднувати зусилля і акумулювати фінанси для створення спроможних утворень. Дослідження в цьому напрямку є важливими для подальшого розвитку реформи з децентралізації.

#### **Список використаних джерел.**

1. Стратегія сталого розвитку «Україна -2020» від 12 січня 2015р. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин/ Верховна Рада України; Закон від 28.12.2014 № 79-VIII. [Електронний ресурс].- Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17

3. Бюджетний кодекс України: [Електронний ресурс].- Режим доступу zakon.rada.gov.ua/go/2456-17

4. Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ No 214 від 08.04.2015). [Електронний ресурс].- Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art)

5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: [Електронний ресурс].- Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p

#### **References.**

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Strategy of sustainable development of Ukraine-2020", available at: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On making amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations", available at: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 (Accessed 28 December 2014).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "Budget Code of Ukraine", available at: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 (Accessed 28 December 2014)

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Technique of resilient local communities formation" [www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art)

5. "European Charter of Local Self-government" available at: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine" available at: zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p

*Стаття надійшла до редакції 20.11.2015 р.*