

ЗАХІДНА

Оксана Романівна
oksana.zaxidna@gmail.com

ЖОВНІРІВ

Андрій Тарасович

СТАСИШИН

Назар Зенонович

к.е.н., доцент, Львівський
національний університет імені
Івана Франка

магістрант, Львівський
національний університет імені
Івана Франка

магістрант, Львівський
національний університет імені
Івана Франка

УДК 331.56

СУЧАСНИЙ ЕТАП СТАНОВЛЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

THE CURRENT STAGE OF TERRITORIAL COMMUNITIES ESTABLISHMENT

ZAKHIDNA Oksana Romanivna – PhD in Economics, Associate Professor, Lviv National University after Ivan Franko

ZHOVNIRIV Andrii Tarasovych – master, Lviv National University after Ivan Franko

STASYSHYN Nazar Zenonovych – master, Lviv National University after Ivan Franko

У статті проаналізовано становлення об'єднаних територіальних громад, проблеми та перспективи їх вирішення на сучасному етапі. Виділено основні нормативно-правові, якими регулюється процес об'єднання ОТГ. Визначено актуальність реформи децентралізації, функціонування та виконання планів об'єднаних територіальних громад. Окреслено процес, відповідно до якого створюються ОТГ та способи управління ними. Проаналізовано структуру надходжень доходів та стан виконання місцевих бюджетів на сучасному етапі. Виділено права місцевих органів влади в багатьох країнах (США, Франція, Італія), їх можливість самостійно встановлювати місцеві податки.

* * *

В статье проанализированы становления объединенных территориальных общин, проблемы и перспективы их решения на современном этапе. Выделены основные нормативно-правовые, которыми регулируется процесс объединения ОТГ. Определена актуальность реформы децентрализации, функционирования и выполнения планов объединенных территориальных общин. Определены процесс, согласно которому создаются ОТГ и способы управления ими. Проанализирована структура поступлений доходов и состояние выполнения местных бюджетов на современном этапе. Выделены права местных органов власти во многих странах (США, Франция, Италия), их возможность самостоятельно устанавливать местные налоги.

* * *

Introduction. Under the current conditions of economic development, the role of territorial communities with local self-government in the socio-economic development of the country is growing due to a series of reforms that have been initiated and are already being implemented. In accordance with the implementation of the decentralization reform, a huge part of the powers and responsibilities in the financial and budgetary spheres goes "on the ground". However, there are many complicated and painful problems about their functioning, the solution of which, in general, affects socio-economic development of our state.

Currently, the main problem is the proper implementation of their functions by the united territorial communities (UTCs), which is intertwined with the issues of budget filling, the formation of financial resources needed for the proper financing of the urgent social needs of the communities based on the principle of subsidiarity, the implementation of their programs of economic, technological and other development.

Results. The basic principles of the resource efficiency management of the united territorial communities are outlined, the process of UTCs formation and principles of UTCs local financial management are analyzed. The research results showed that the system of local self-government does not meet the needs of society nowadays. Only the cooperation of territorial communities, resource base integration and management capabilities consolidation are a key form of the right to local self-government realization, which can not only solve the most acute problems of territorial development by joint efforts, but also provide a new quality of life and community development. As practice shows, the process of power decentralization is complex and consists of many elements. Nowadays, the number of UTCs is constantly growing, which is evidence of the effective decentralization concept implementation on the path to European integration. At the same time, the level of UTCs budget revenues can now actually be doubled, which is a positive aspect. This makes it possible to conduct effective social policy on the ground.

Conclusion. It is proved that cooperation of territorial communities is a separate specific form of the right to local self-government realization. Such a model of territorial community activity, and more precisely its authorities, guarantees the expansion of opportunities to meet the needs of territorial development. Although the legislator does not clearly define the nature of the UTCs cooperation, the existing legislative provision still creates conditions to solve development problems and improve the population's quality of life for several communities at once due to the consolidation of resources, infrastructure and organizational efforts.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, децентралізація, бюджет, спроможність, доходи бюджету, податок з доходів фізичних осіб, місцеві податки і збори

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, децентрализация, бюджет, способность, доходы бюджета, налог с доходов физических лиц, местные налоги и сборы

Keywords: nited territorial communities, decentralization, budget, ability, budget revenues, personal income tax, local taxes and fees

ВСТУП

Починаючи з 2016-2017 рр., в Україні прийнято низку важливих документів та постанов задля децентралізації державного управління. Це Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], а також внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів. За цих умов зростає роль територіальних громад місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку країни завдяки ряду реформ, що започатковані та вже здійснюються. Відповідно з реалізацією реформи децентралізації, значна частина повноважень і відповідальності у фінансовій та бюджетній сфері переходить «на місця», зокрема у новостворені об'єднані територіальні громади та виявляється безліч складних і болючих проблем у їх функціонуванні, від вирішення яких залежить загалом соціально-економічний розвиток нашої держави. На даний момент основною проблемою виступає належне виконання об'єднаними територіальними громадами своїх функцій, яка переплітається з питаннями наповнення бюджету, формуванням фінансових ресурсів, необхідних та достатніх для належного фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного, технологічного розвитку тощо. Проблеми формування бюджету територіальних громад висвітлюються в працях низки вітчизняних вчених, серед яких В.С. Лень, В.Ф. Плаксієнко, Н.М. Ткаченко, Т. Барабаш, О. Дацко, І. Сторонянська, П. Жук, В. Кравців, Д. Олійник, А. Павлюк та ін.

МЕТА РОБОТИ

Метою проведеної роботи є окреслення основних засад процесу формування ОТГ та управління їхніми фінансовими ресурсами.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Теоретичною і методологічною основою статті виступають наукові праці у фінансовій сфері, матеріали періодичних видань, ресурси Internet. Під час проведення дослідження використані методи діалектичного аналізу та синтезу, а також, методи логічного

узагальнення, порівняння та формалізації.

РЕЗУЛЬТАТИ

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує 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.

Процес укрупнення територіальних громад – основна мета на сучасному етапі їх розвитку та становлення. Держава вирішила піти шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, в той же час створивши умови чітких стимулів та заохочень для громад, які пройдуть цей процес об'єднання. Є гостра необхідність створення спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ), яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо.

Створення ОТГ ґрунтуються на принципі «субсидіарності», що передбачає розподіл повноважень між органами різного територіального рівня, що дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, з іншого – забезпечити належну організаційну, матеріальну та фінансову основу для надання населенню повних та якісних соціальних послуг відповідно до загальнодержавних стандартів з дотриманням пріоритетності низового рівня. На даний момент бачимо наступні показники щодо створення ОТГ та динаміку їх щорічного приросту, представлені у табл. 1.

Таблиця 1

Кількість формування об'єднаних територіальних громад [4]

Рік	Кількість ОТГ	Приріст
2015	159	207
2016	366	299
2017	665	141
2018	806	93
2019	899	-

Майже 900 об'єднаних територіальних громад вже створено в Україні станом на 10 травня 2019 р. З них у 66 територіальних громадах відбулися перші місцеві вибори 30.06.2019 р., ще 25 очікують на рішення ЦВК. Процес об'єднання громад рухається. Вже 33 міста обласного значення приєднують до себе громади. П'ятірка регіонів-лідерів у реалізації завдань децентралізації залишається незмінною. Житомирська, Чернігівська, Запорізька, Дніпропетровська, Хмельницька області продовжують очолювати рейтинг області стосовно формування спроможних громад. Для

розв'язання багатьох проблем їх життєдіяльності, а також покращення якості послуг, що досягається завдяки масштабності заходу необхідне співробітництво територіальних громад [5].

Економічним базисом функціонування будь-якої територіальної громади виступають ресурси, що знаходяться у її володінні чи користуванні. Результатом добровільно створених об'єднань має бути належний рівень послуг з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

В ідеалі 90-95 % усіх місцевих проблем мають вирішуватися на рівні територіальної громади, однак сьогодні нічого не може бути реалізовано вчасно та якісно з однієї причини: у нашій державі більша частина ресурсів акумулюється в державному бюджеті, що свідчить про високу залежність ресурсів місцевої влади від державних коштів і про їх низьку автономію.

Аналізуюючи дані населення України [6], то з 1991 р. чисельність сільського населення невпинно зменшується (загалом на 2,5 млн. осіб), також зменшується і кількість сільських населених пунктів. Водночас кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Дотаційність бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, а за рахунок коштів державного бюджету більш ніж на 90 % на даний момент утримується 483 громади. Постійна фінансова підтримка малочисельних територіальних громад з використанням дотацій є надзвичайно обтяжливою для державного бюджету та стримує розвиток міст та великих селищ.

Експертами Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International проаналізовано стан виконання місцевих бюджетів за січень-березень 2019 р. Порівняно з аналогічним періодом 2018 р. надходження зросли на 8,8 млрд. грн. або на 17,1 %.

Водночас темпи приросту доходів у поточному році дещо зменшилися – в аналогічному періоді 2018 р. порівняно з 2017 р. приріст надходжень становив 23,3 % [3]. Традиційно, у доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 35,9 млрд. грн. або 59,3 % від загальної суми доходів загального фонду місцевих бюджетів. Порівнянл з першим кварталом 2018 р. надходження податку зросли на 6,7 млрд. грн. або на 22,8 %.

Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно і є складовою місцевих податків. У звітному періоді місцеві бюджети отримали 7,6 млрд. грн. плати за землю, що на 23 % (на 1,4 млрд. грн.) більше від надходжень за аналогічний період 2018 р. (у 2018 р. приріст надходжень плати за землю становив лише 1,3 %). Поряд з іншими чинниками на зростання надходжень від плати за землю вплинуло скасування пільгового оподаткування земельних ділянок, наданих для залізниць. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 12,5 % (рис. 1).

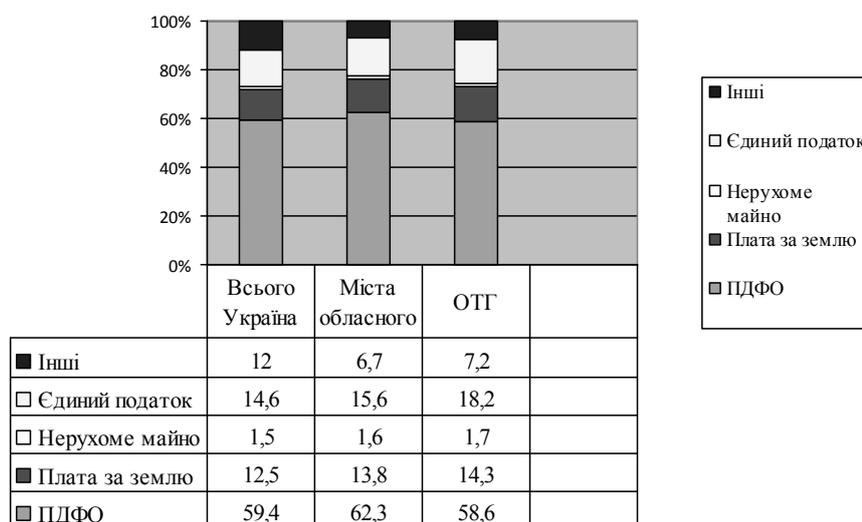


Рис. 1. Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів без трансфертів, % [складено за даними Міністерства фінансів України]

Значна частка у структурі місцевих бюджетів належить надходженням єдиного податку. Його сума склала 8,8 млрд. грн., що на 22,8 % перевищує надходження минулого року і становить 14,6 % від усієї суми доходів загального фонду місцевих бюджетів.

Окремо необхідно сказати про надходження акцизного податку. Протягом I кварталу місцеві бюджети отримували лише доходи від справляння податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів. Його сума склала 1,4 млрд. грн., що на 5,4% більше від надходжень у 2018 р.. Водночас впродовж перших трьох місяців 2019 р. місцеві бюджети зовсім не отримували доходів у вигляді відрахувань з державного бюджету частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального. Постанова Уряду, яка врегулює питання отримання місцевими бюджетами цих коштів, була прийнята лише 27 березня 2019 р. Це призвело до недоотримання місцевими бю-

джетами у I кварталі коштів, обсяг яких оцінюється в 1,8 млрд. грн.

Ст. 64 Бюджетного кодексу України [7] визначає перелік доходів, що формують бюджети територіальних громад. Однією з головних статей надходжень до бюджетів ОТГ стане 60 % податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Насправді у територіальних громад є достатньо мотивів задля об'єднання, адже у випадку об'єднання до 15 жовтня року, що передусє плановому, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду та матимуть право на реалізацію у делегованих державою повноважень.

У міжнародній термінології місцеві податки і збори визначаються як локальні податки і є основоюхідної частини місцевих бюджетів більшості західних держав. Місцеві органи влади в багатьох країнах (США, Франція, Італія) наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори [8, с. 29]. У

різних країнах неоднакова кількість місцевих податків і зборів. Так, у Великій Британії існує один такий податок, який стягується з нерухомого майна-землі, будівель, крамниць, установ, заводів і фабрик, причому сільськогосподарські угіддя та будівлі на них, церкви оподаткуванню не підлягають. В Японії існують три основні місцеві податки. Це підприємницький податок, який нараховується на прибуток, корпоративний муніципальний податок та зрівняльний податок, що є фіксованою сумою податку, розмір якої залежить від розміру капіталу юридичної особи та чисельності працюючих. Найбільшу кількість місцевих податків запроваджено у Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – понад 50. У США запроваджено такі місцеві податки, як податок з продажу, місцевий прибутковий податок, податки на прибуток корпорацій, на спадок, майновий податок [8, с. 121].

Серйозними негативними проявами процесу укрупнення громад, що відбувається нині, є з одного боку часто примусовим способом їх об'єднання без акцентуації на головній меті, заради якої це відбувається, тобто забезпечення локальної демократії та створення умов для найбільш ефективного вирішення соціальних питань.

Найбільш проблемною та суперечливою виявилось запровадження бюджетної децентралізації у частині видатків, тому що їх фінансування потребує адекватного обсягу фінансових ресурсів [9, с. 75].

«Стартом» процесу добровільного об'єднання територіальних громад є день прийняття офіційного рішення про ініціацію об'єднання, в якому чітко зазначено перелік громад, які пропонуються до об'єднання та адміністративний центр майбутньої ОТГ. Після прийняття рішення про ініціювання проводиться громадське обговорення цієї ініціативи безпосередньо в громаді – ініціаторі об'єднання. Форми проведення громадського обговорення можуть бути різними – круглі столи, збори мешканців громади, сходи села, збори вуличних комітетів, консультації, зустрічі з депутатами відповідної ради, опитування тощо. Таким чином, після проведення обговорення протягом 30 днів проект має бути оприлюднений не пізніше як за 20 робочих днів (що складає 28 календарних) до сесії. Умовно приймаємо, що з моменту оприлюднення проекту рішення до моменту проведення сесії пройде щонайменше 30 днів.

Після того як в громаді-ініціаторі об'єднання відбулось громадське обговорення та було прийнято рішення про надання згоди, дане рішення та пропозиція про об'єднання офіційно направляється до суміжних громад, з якими планується створення ОТГ. У процесі обговорення формат створення ОТГ може бути змінено (наприклад, змінено перелік громад, які заплановано до об'єднання, або одна з громад відмовиться надавати згоду на об'єднання, або буде визначено інший адміністративний центр ОТГ).

Напрацьовані спільною робочою групою проекти рішень мають пройти черговий етап обов'язкового громадського обговорення, на цьому етапі вже протягом 60 днів. Законом передбачено, що ОДА надає висновок стосовно дотримання проектом рішення про об'єднання положень Конституції та Законів України. Фактично, на цьому етапі ОДА не має права втру-

чатись у сам процес об'єднання по суті, наприклад, вимагати змін кількості територіальних громад, які мають увійти до складу новоствореної ОТГ, або вимагати зміни її адміністративного центру. Проводиться лише перевірка на дотримання законності підготовлених спільною робочою групою проектів рішень.

Підсумовуючи всю процедуру, маємо мінімальний термін для проведення добровільного об'єднання територіальних громад у 350 днів. Фактична тривалість процесу буде очікувано більшою, адже після проведення виборів необхідно перехідний період для формування керівництва та робочих органів відповідних рад, офіційного отримання повноважень керівником ОТГ та працівниками відповідних виконавчих структур [10, с.19].

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, по-перше, доведено, що співробітництво територіальних громад – це окрема специфічна форма реалізації права на місцеве самоврядування. Така модель діяльності територіальної громади гарантує розширення можливостей для задоволення потреб територіального розвитку. І хоча законодавець чітко не визначає природу та характер співробітництва територіальних громад, наявне законодавче забезпечення все ж створює умови для спільного подолання проблем розвитку й підвищення якості життя населення одразу декількох громад за рахунок поєднання ресурсів, інфраструктури та організаційних зусиль. По-друге, реформування місцевих органів самоврядування дає нові можливості для перспективного ефективного розвитку сільських, селищних та міських територій у регіонах України. Сьогодні кількість об'єднаних територіальних громад постійно зростає, що є свідченням ефективного впровадження концепції децентралізації на шляху до євроінтеграції. Водночас позитивним аспектом є той факт, що рівень доходів бюджетів територіальних громад та об'єднаних територіальних громад тепер може реально збільшитися майже вдвічі. Це дає можливість проводити ефективну соціальну політику на місцях. По-третє, процес децентралізації влади є складним та складається з багатьох елементів. Окремі з них – бюджетна децентралізація, податкова децентралізація, можливість передачі повноважень на рівень громад та формування незалежних бюджетів цих громад на сьогодні вже прописані у нормативних документах у вигляді Законів та Постанов КМУ.

Якщо розглядати процес добровільного об'єднання територіальних громад як окрему складову, то головною перевагою Закону є можливість майбутній об'єднаній – спроможній – територіальній громаді отримати чіткі та незалежні функції й повноваження із задоволення потреб мешканців територіальних громад і фінансові ресурси, в т.ч. і місцеві податки на їх реалізацію. Саме об'єднання має призвести до значного покращення ситуації і створити умови для передачі відповідних повноважень таким громадам. По-четверте, подолання основних проблем на шляху до реалізації співробітництва між територіальними громадами, на нашу думку, полягає в такому: приведення у відповідність законодавство про місцеве самоврядування з іншими нормативними актами, що

регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, механізм державного стимулювання процесу співробітництва, в тому числі за рахунок страхування ризиків або гарантування державою обов'язків сторін договору про співробітництво; активна роз'яснювальна політика в середовищі місцевого самоврядування з метою підвищення рівня правої освіченості та правосвідомості, що дасть змогу реалізувати на практиці.

Таким чином, співробітництво територіальних громад, об'єднання ресурсної бази, консолідації управлінських можливостей є важливою формою реалізації права на місцеве самоврядування, яке здатне не лише вирішувати найбільш гострі проблеми територіального розвитку спільними зусиллями, але і забезпечувати нову якість життя та розвитку громад.

Список використаних джерел

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Власюк О.С. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні: Аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2015. 80 с. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Prior_reformuv_Shemaeva-6cb4e.pdf
4. Децентралізація в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada>
5. Барабаш Т.Г. Фінансові передумови об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні. Наукові праці НДФІ. 2014. Вип. 2. С. 44-52.
6. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
8. Оспіщев В.І. Фінанси: Курс для фінансистів: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 567 с.
9. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. URL: http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetiv_otg_249352.html
10. Наталенко Н.В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 72 с. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Finansu-ta-budget.pdf>

References:

1. On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine dated 05 of February 2015 No. 157-VIII / The Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
2. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Vlasiuk O.S. Priorities of reforming and directions of perspective development of inter-budgetary relations in conditions of budget decentralization in Ukraine: Analytical report. Kyiv: NISS, 2015. 80 p. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Prior_reformuv_Shemaeva-6cb4e.pdf [in Ukrainian].
4. Decentralization in Ukraine. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada> [in Ukrainian].
5. Barabash T.H. Financial prerequisites for the association and cooperation of territorial communities in Ukraine. Scientific works of NDFI. 2014. Issue 2. pp. 44-52. [in Ukrainian].
6. Formation of united territorial communities: state, problem issues and ways of their solution. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. (application date: 04.10.2019).
7. The Budget Code of Ukraine dated 08.07.2010 № 2456-VI with amendments and additions URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
8. Ospishchev V.I. Finances: The course for financiers: tutorial. Kyiv: Knowledge, 2008. 567 p.
9. Markovych H. Features of the budgets of the united territorial communities. URL: http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetiv_otg_249352.html [in Ukrainian].
10. Natalenko N.V. Finances and the budget of the united community (training module). Kiev: ICC "Legal Status", 2016. 72 p. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Finansu-ta-budget.pdf> [in Ukrainian].