

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ВІДОКРЕМЛЕНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

©2018 ЄВДОКІМОВ О. В.

УДК 332.146.2

Євдокімов О. В. Проблеми розвитку відокремлених територіальних громад

Мета статті полягає у виявленні оптимальних стратегій розвитку відокремлених, тобто не об'єднаних, територіальних громад. У процесі аналізу нормативної бази та економічної статистики функціонування вітчизняних муніципальних утворень були виявлені економічні, соціальні та інші переваги та недоліки організаційних форм відокремлених та об'єднаних територіальних громад. З огляду на вищезазначене були запропоновані рекомендації з перспективного та короткострокового забезпечення функціонування відокремлених територіальних громад. Результати даного дослідження в перспективі можуть бути використані з метою уніфікації організаційної форми вітчизняних муніципальних утворень, а, отже, – вироблення для них єдиної стратегії соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: організаційна форма територіальної громади, доходи місцевих бюджетів, бюджет забезпечення територіальної громади.

Рис.: 1. **Бібл.:** 9.

Євдокімов Олександр Валерійович – асистент кафедри туризму і готельного господарства, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова (вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002, Україна)

E-mail: oleksandr.yevdokimov@kname.edu.ua

УДК 332.146.2

UDC 332.146.2

Євдокімов А. В. Проблемы развития обособленных территориальных общин

Цель статьи заключается в выявлении оптимальных стратегий развития обособленных, то есть не объединенных, территориальных общин. В процессе анализа нормативной базы и экономической статистики функционирования отечественных муниципальных образований были обнаружены экономические, социальные и другие преимущества и недостатки организационных форм обособленных и объединенных территориальных общин. С учетом этого были предложены рекомендации по перспективному и краткосрочному обеспечению функционирования обособленных территориальных общин. Результаты данного исследования в перспективе могут быть использованы в целях унификации организационной формы отечественных муниципальных образований, а, следовательно, – выработки для них единой стратегии социально-экономического развития.

Ключевые слова: организационная форма территориальной общины, доходы местных бюджетов, бюджет обеспечения территориальной общины.

Рис.: 1. **Библ.:** 9.

Євдокімов Олександр Валерійович – асистент кафедри туризму і готельного господарства, Харківський національний університет міського господарства ім. А. Н. Бекетова (вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002, Україна)

E-mail: oleksandr.yevdokimov@kname.edu.ua

Ievdokimov O. V. The Problems of Development of Separate Territorial Communities

The article is aimed at identifying the optimal strategies for the development of separate, i.e. not united, territorial communities. In the course of analyzing the normative base and economic statistics as to functioning of domestic municipalities, the economic, social and other advantages and disadvantages of organizational forms of both separate and united territorial communities were determined. In view of this, recommendations were suggested for the prospective and the short-term provision of functioning of separate territorial communities. The results of this research can further be used in unifying the organizational form of the domestic municipalities, and, therefore, to develop a common strategy for their socio-economic development.

Keywords: organizational form of territorial community, incomes of local budgets, budget of provision of territorial community.

Fig.: 1. **Bibl.:** 9.

Ievdokimov Oлександр V. – Assistant of the Department of Tourism and Hospitality, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv (17 Marshala Bazhanova Str., Kharkiv, 61002, Ukraine)

E-mail: oleksandr.yevdokimov@kname.edu.ua

З моменту початку реформи адміністративно-територіального устрою в Україні створено вже більше чотирьох сотень об'єднаних територіальних громад, проте питання, чи є об'єднання корисним для громади, залишається дискусійним і понині. На сьогодні суттєвою є частка громад, що не можуть об'єднатися з тих чи інших причин, або ж взагалі не вважають об'єднання доцільним, і у обох випадках вони потребують створення умов для розвитку, що дозволили б їм зберігати конкурентоспроможність по відношенню до об'єднаних громад.

Свій науковий вклад у дослідження та формування ефективних шляхів розвитку громад різних форм організації зробили І. Дробот, А. Матвієнко, Ю. Петрушенко, І. Сторонянська, А. Пелехатий та багато інших.

Метою даної публікації є виявлення оптимальних стратегій розвитку відокремленої територіальної громади.

У процесі написання даної публікації автором використовувались такі методи, як порівняльний аналіз, синтез та гіпотетико-дедуктивний.

Вагомим аргументом на користь спроб розвитку муніципального утворення саме як відокремленої громади є відсутність згадувань самої категорії «об'єднана територіальна громада» у текстах Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Противники об'єднання наводять такі аргументи на підтвердження своєї позиції:

- ✦ «Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не дає визначення і чітких правових ознак, не конкретизує правосуб'єктність об'єднаної територіальної громади та її повноважень, механізму її реєстрації як правосуб'єктної одиниці»;
- ✦ «Передбачене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

створення об'єднаних територіальних громад порушує інституційні основи місцевого самоврядування», адже статтею 140 Конституції та статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається, що місцеве самоврядування є правом територіальних громад, а не їх об'єднань;

- ✦ «Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вводить додаткову адміністративно-територіальну одиницю – об'єднану територіальну громаду, не передбачену Конституцією України»;
- ✦ «Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» територіальні громади позбавлено належного їм за Конституцією права на місцеве самоврядування»;
- ✦ «Реалізація положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» позбавляє територіальні громади належного їм комунального майна»;
- ✦ «Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не враховує інституційну пастку, яка може посилювати загрози національній безпеці України через нелегітимність об'єднання територіальних громад»;
- ✦ «Реалізація положень ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є дискримінаційною щодо прав територіальних громад та їх членів», оскільки позбавляє їх гарантованого статтею 21 Загальної декларації прав людини права безпосередньо брати участь в управлінні своєю країною»;
- ✦ «Стаття 13 Конституції України вказує, що держава забезпечує захист права усіх суб'єктів власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки». Проте реалізація Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає відчуження даних прав попри конституційний захист»;
- ✦ «Згідно зі ст. 7, п. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», схвалені сільськими, селищними, сільськими радами проекти рішення щодо добровільного об'єднання у 5-денний строк подаються обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України. Статтею 119 Конституції України, ст. 13, 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» такі повноваження місцевих державних адміністрацій не передбачені»;
- ✦ «Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створено передумови для узурпації влади органами місцевого самоврядування, уможливлення безпідставного позбавлення прав членів те-

риторіальних громад і покладення на них додаткових, не передбачених законодавством обов'язків, згоди на які вони не надавали».

Діаметрально протилежну точку зору на об'єднання висловлюють спеціалісти Відділу регіональної політики: «місцеві еліти не хочуть втрачати свого впливу на сільські та районні ради, адже створення ОТГ супроводжується переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад» [8]. У рамках цієї ж публікації автором наводяться дані про те, що «всього ресурси місцевих бюджетів 159 ОТГ (з трансфертами) зросли майже у 7 разів, порівняно з надходженнями 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ», проте джерела даного зростання не зазначаються.

Перелік нормативних закріплених доходів (далі – НЗД) відокремлених територіальних громад (далі – ВТГ) має такий вигляд:

- ✦ податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- ✦ єдиний податок.
- ✦ збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- ✦ збір за місця для паркування транспортних засобів;
- ✦ туристичний збір [5].

У результаті ж об'єднання до вищезазначених НЗД громади додаються 60% ПДФО, а також частина державного мита, акцизного податку та ще ряду обов'язкових платежів» [6]. До того ж, на відміну від бюджетів ВТГ, «бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто, законом про державний бюджет на плановий рік цим бюджетам затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Це – базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів» [4].

Беручи до уваги вищезазначене, даний показник не можна повною мірою вважати свідомством економічного розвитку зазначених 159-ти ОТГ.

Такий підхід до розподілу податкових надходжень, безумовно, розроблений задля благої цілі – стимулювання об'єднання територіальних громад і, як наслідок, збільшення їх соціально-економічного потенціалу за рахунок укрупнення комплексу колективного виробництва. Але у випадку відсутності можливості до об'єднання така політика призводить лише до занепаду економіки відокремлених громад, адже через меншу матеріальну та фінансову базу ВТГ для забезпечення своєї спроможності потребують не менше, а більше податкових надходжень, ніж об'єднані.

Окрім НЗД, існує ще ряд показників, що характеризують соціально-економічний розвиток громади і принципово різняться для ОТГ і ВТГ:

1) Швидкість розвитку.

При розгляді темпів розвитку даних типів громад неможливо ігнорувати той факт, що ОТГ здатна залучати значно більші обсяги ресурсів на фінансування своїх потреб, ніж ВТГ, за рахунок надлишкових НЗД. До того ж, враховуючи нинішній рівень фінансової забезпеченості громад у середньому по Україні, відповідно до якого лівова частка вітчизняних громад взагалі не мають можливості сформувавши бюджет розвитку, наявність або відсутність додаткових закріплених доходів у ряді випадків може напряму визначати рівень здатності громади до рефінансування власних доходів, що лише примножує альтернативні доходи ОТГ (або ж альтернативні збитки ВТГ).

2) Ефективність адміністрування.

Як влучно зазначив у своїй публікації «10 причин, чому варто створювати об'єднані територіальні громади» Любомир Зубач: «Об'єднана громада не має бути малою, оскільки тоді вона не буде мати достатньо ресурсів для якісної роботи...З іншого боку, ОТГ не має бути надто великою, оскільки тоді центр ОТГ буде відірваний та віддалений від менших сіл» [9]. За інших рівних умов, об'єднана громада, як правило, є більшою за площею, ніж відокремлена, проте, відповідно до умов реформи адміністративно-територіального устрою 2015 року, «у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування» [3], а, отже, обидва типи громад можуть мати лише один представницький орган, що надає суттєву перевагу відокремленій громаді у якості її адміністрування.

3) Залежність від держави.

Неможливо заперечувати той факт, що основною метою децентралізації є досягнення громадами стану повної фінансової автономії та незалежності від вливань з державного бюджету. Безумовно, можливість об'єднаних громад до залучення дотацій вирівнювання прискорює їх розвиток, проте в перспективі дані надходження здатні лише ускладнити перехід громад до режиму самозабезпечення. Водночас, у рамках стимулювання об'єднання громад України, фінансова підтримка розвитку ВТГ є суворо обмеженою, що, з одного боку, обмежує можливості її розвитку, проте, з іншого – стимулює до пошуку альтернативних, недержавних джерел наповнення бюджетів місцевого самоврядування, що в перспективі дозволяє такому типу муніципальних утворень швидше досягти стану фінансової незалежності, що є одним з головних завдань децентралізації влади в Україні.

Отже, питання як економічної, так і юридичної доцільності реорганізації місцевого самоврядування не є розкритим повною мірою та потребує подальшого дослідження.

З огляду на вищезазначене, у ситуації, що склалася, за інших рівних умов ВТГ мають більшу потре-

бу в ресурсному та організаційному забезпеченні їх функціонування, що породжує необхідність пошуку інструментів та механізмів даних видів забезпечення.

Одним із найважливіших кроків на шляху побудови спроможної громади є визначення її ресурсної бази. При цьому слід пам'ятати, що сама необхідність децентралізації як суспільно-економічного явища була породжена урбанізаційними процесами, результатом яких стали «...депопуляція територій і старіння населення і, як наслідок, поява великої кількості дрібних адміністративно-територіальних одиниць з незначною заселеністю, які в сукупності (враховуючи видатки на утримання управлінського апарату та його низьку віддачу) не сприяють ефективному економічному розвитку як на місцевому рівні, так і країні в цілому» [1; 2]. Тобто, на думку дослідників процесу децентралізації в Європі, її метою, поміж іншого, є забезпечення фінансової стійкості саме сільських територій, адже більшість територіальних громад (у тому числі й відокремлених) є саме сільськими, тобто найменш забезпеченими необхідними для їх ефективного функціонування та розвитку інструментами.

Вітчизняні дослідники особливостей фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад – Ірина Сторонянська та Андрій Пелехатий у своїй роботі виділяють таку їх класифікацію:

- ✦ типово сільські (аграрні) території;
- ✦ перехідні, «змішані» території (сільські урбанізовані зони та «аграрні міста»);
- ✦ території зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційні, гірські та прикордонні) [7].

Відповідно, авторами наводяться і заходи зі сприяння розвитку виділених типів громад:

«Для забезпечення економічного розвитку таких (аграрних – прим. авт.) територій правильним є обрання таких напрямів діяльності:

- створення кооперативів;
- розвиток аграрних підприємств;
- надання довгострокових позикових коштів фермерським господарствам...

...Для забезпечення розвитку перехідних територій (сільських урбанізованих зон та «аграрних міст» ефективними стануть такі напрямки економічної діяльності:

- залучення підприємницьких структур;
- продаж та надання в оренду земельних ділянок та споруд для ведення комерційної діяльності;
- створення комунальних підприємств...

...На територіях зі спеціальним режимом функціонування ефективними будуть такі напрямки економічного розвитку:

- рекламно-інформаційна діяльність та інфраструктурне забезпечення;
- реалізація транскордонних програм» [7].

На думку автора, такий підхід, безумовно, може бути ефективним при формуванні виробничої бази громади в довгостроковій перспективі, проте проблеми відсутності фінансових ресурсів для забезпечення задоволення поточних потреб громади він не вирішує.

Однією з найбільш суттєвих і пріоритетних статей видатків бюджету будь-якої територіальної громади є забезпечення найнагальніших потреб її жителів: житло, водо-, газо-, тепло-, енергопостачання, водовідведення і т. д. Що характерно, активи, створені для задоволення вищезазначених потреб, підлягають амортизації, що породжує необхідність їх ремонту або заміни, реалізація якої складає ліву частку поточного бюджету. Період найбільш інтенсивного відправлення даного типу витрат зазвичай припадає на теплу пору року, коли шкідливий вплив часткового та тимчасового припинення функціонування систем забезпечення життєдіяльності громади є найменшим. Існує ряд факторів, що обумовлюють тимчасовий дефіцит бюджету проведення зазначених заходів у даний період:

- 1) відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетний рік може починатися виключно 1 січня;
- 2) з метою зниження податкового навантаження на населення громади раціональним є рівномірне накопичення бюджету відновлення систем забезпечення протягом усього року;
- 3) весь бюджет відновлення систем забезпечення має бути витрачений у період з 15 квітня по 15 жовтня.

Схематично річний рух коштів у рамках бюджету заміни та відновлення систем забезпечення життєдіяльності територіальної громади зображено на *рис. 1*.

Існування даної проблеми породжує необхідність пошуку тимчасових джерел наповнення бюджету забезпечення. Такими джерелами можуть виступати:

1) тимчасовий перерозподіл коштів між бюджетами забезпечення та розвитку з безумовним виконанням бюджетів. Оскільки задоволення поточних потреб громади є більш пріоритетним, ніж перспективних, переміщення коштів з бюджету розвитку до бюджету забезпечення у випадку їх нестачі у другому є доцільним;

2) залучення позикових коштів та інструментів. Також для наповнення бюджету забезпечення громада здатна залучати кошти інших суб'єктів господарювання на засадах позики, випускати муніципальні боргові цінні папери і т. ін.

Відповідно до наведеного вище графіку Т – часова вісь, літера О позначає початок року, а Y – кінець; літери X і Z позначають 15 квітня та 15 жовтня відповідно. Доходи (I) відображені стрілками, спрямованими вгору, витрати (E) – відповідно, донизу. Відрізок ON є відображенням доходів поточного бюджету, OP – доходів бюджету розвитку або обсяг залучених ресурсів. Відрізок XV позначає витрати на заміну та відновлення систем життєзабезпечення громади, що мають бути здійснені з 15 квітня по 15 жовтня. Ресурси, необхідні для здійснення даних витрат, будуть закумуляовані поточним бюджетом лише станом на кінець року ($NY = ZV$), проте необхідність їх витрачання виникає вже на проміжку XZ, тому доречним з боку ради громади є прийняття при затвердженні муніципального бюджету рішення про поповнення поточного бюджету за рахунок вливань з бюджету розвитку або зовнішніх джерел, що формує на графіку відрізок OR, яким позначається динаміка доходів поповненого поточного бюджету. Результативна ж динаміка доходів і витрат сукупного бюджету представлена відрізком SF.

У нашому прикладі на кінець робіт із заміни та відновлення баланс бюджету є позитивним. Кошти, що залишилися в підсумку (FZ), разом з доходами

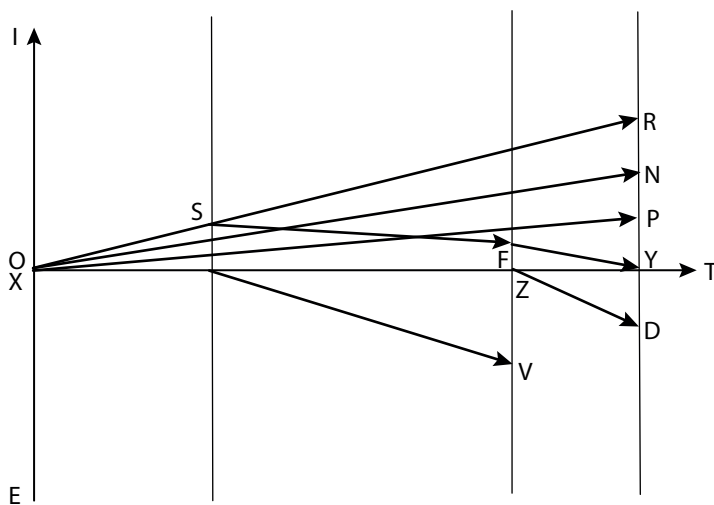


Рис. 1. Річна динаміка доходів і витрат бюджетів територіальної громади

поточного бюджету (РҮ) витрачаються на недофінансовані потреби бюджету розвитку або повертаються кредиторам (FҮ).

Використання даного підходу для підтримання систем забезпечення життєдіяльності громади в перспективі може сприяти зростанню рівня соціально-економічного добробуту громади за рахунок зниження податкового навантаження на населення та підвищення якості задоволення поточних потреб.

ВИСНОВКИ

Таким чином, були проаналізовані переваги та недоліки різних форм організації місцевого самоврядування, а також запропоновані заходи з їх економічного розвитку, що спираються на особливості даних форм організації. На думку автора, вирішення зазначеної проблеми має знайти продовження у спробах уніфікації організаційної форми муніципальних утворень в Україні, що дало б змогу збільшити ефективність управління даними утвореннями та більш ефективно планувати та здійснювати їх розвиток. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Дробот І. О., Шуляр І. В. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11diouz.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouz.pdf)
2. Матвієнко А. С. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 59. С. 506–511.
3. Області почали формувати нові територіальні громади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/345>
4. Особливості формування бюджетів об'єднаних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/3958>
5. Петрушенко, Ю. М. Фінансова політика соціально-економічного розвитку територіальних громад. URL: http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/2133/D_Petrushenko_.pdf
6. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. URL: http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf
7. Сторонянська І., Пелехатий А. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад : монографія. Львів : ДУ «ІРД імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. 190 с.
8. 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

9. 10 причин, чому следует создавать объединенные территориальные общины. URL: <https://samopomich.ua/ru/10-prychyn-chomu-slid-stvoryuvaty-ob-39-yednani-terytorialni-gromady/>

Науковий керівник – Писаревський І. М., доктор економічних наук, професор, декан факультету менеджменту, завідувач кафедри туризму і готельного господарства Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова

REFERENCES

"10 prichin, pochemu sleduyet sozdavat obedinennyye territorialnyye obshchiny" [10 reasons why it is necessary to create joint territorial communities]. <https://samopomich.ua/ru/10-prychyn-chomu-slid-stvoryuvaty-ob-39-yednani-terytorialni-gromady/>

Drobot, I. O., and Shuliar, I. V. "Reformuvannia system mistsevoho upravlinnia: zarubizhnyi dosvid" [Reform of local government systems: foreign experience]. [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11diouz.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouz.pdf)

"Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia" [Formation of united territorial communities: state, problem issues and ways of their solution]. http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf

Matviienko, A. S. "Obiednannia terytorialnykh hromad: dosvid Finliandii ta Latvii" [Association of Territorial Communities: Experience in Finland and Latvia]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky*, no. 59 (2013): 506-511.

"Oblasti pochaly formuvaty novi terytorialni hromady" [The oblast began to form new territorial communities]. <http://decentralization.gov.ua/news/345>

"Osoblyvosti formuvannia biudzhetyv obiednanykh hromad" [Features of forming budgets of united communities]. <http://decentralization.gov.ua/news/3958>

"Praktychnyi posibnyk z pytan formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad" [A Practical Guide to Empowering Territorial Communities]. http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf

Petrushenko, Yu. M. "Finanova polityka sotsialno-ekonomichnoho rozvytku terytorialnykh hromad" [Financial policy of socio-economic development of territorial communities]. http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/2133/D_Petrushenko_.pdf

Storonianska, I., and Pelekhaty, A. *Finansove zabezpechennia rozvytku silskykh terytorialnykh hromad* [Financial support for the development of rural communities]. Lviv: DU «IRD imeni M. I. Dolishnyoho NAN Ukrainy», 2014.