

І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий

Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи

Розглянуто питання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад крізь призму реалізації адміністративно-територіальної реформи. Визначено основні перешкоди для досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Досліджено структуру доходів місцевих бюджетів Львівської області за 2001-2013 рр. Визначено засадничі положення концепції забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Розглянуто запропоновані урядом України кроки щодо зміни податкової системи та міжбюджетних відносин, спрямованих на децентралізацію державних фінансів. Обґрунтовано необхідність досягнення фінансової спроможності територіальних громад, що забезпечить перенесення основної ваги управлінського процесу на місцевий рівень. Запропоновано нарощення обсягів небюджетних фінансових ресурсів, що впливатимуть на підвищення інвестиційної активності територіальної громади. Визначено першочергові завдання парламенту, що створять підґрунтя до більш якісного і обґрунтованого планування розвитку територій.

Ключові слова: фінансове забезпечення розвитку територіальних громад, адміністративно-територіальна реформа, міжбюджетні трансферти, децентралізація, місцеві фінанси

У сучасних умовах одним з першочергових завдань реформування системи державних фінансів та адміністративно-територіального устрою України визначено формування ефективних механізмів фінансового забезпечення функціонування територіальних громад задля їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає зміну у поглядах на економічний розвиток окремих територій, характер фінансових взаємозв'язків села, громади, органів влади й обумовлює необхідність нарощування фінансової бази місцевого самоврядування і, як наслідок, зростання його самодостатності та фінансової незалежності.

Зазначене доводить необхідність зміни пріоритетів у фінансовому забезпеченні розвитку територіальних громад – відмови від патерналістської моделі їх фінансування та переходу до ефективного використання їх власного соціально-економічного та фінансового потенціалу. Досягнення реальної фінансової спроможності територіальних громад дозволить забезпечити належне виконання покладених на них функцій і перенести основну вагу управлінського процесу на місцевий рівень.

Дослідженню проблем фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та окремих територій, а також зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування присвятили свої праці такі вчені-економісти: О. Василик, І. Вахович, В. Пилипів, С. Попов, М. Козоріз, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, Л. Тичковська, І. Радіонова, С. Юрій. Проблемами зміни адміністративно-територіального устрою в Україні як вихідної умови набуття нових функціональних і

фінансових якостей територіальної громади займалися: Р. Безсмертний, М. Долішній, П. Жук, В. Кравців, М. Карлін, В. Князева, В. Малиновський, Н. Нижник, С. Шульц та ін. Водночас аналіз праць українських і закордонних дослідників у світлі сучасних викликів соціально-економічного розвитку Української держави дозволяє стверджувати про необхідність поглибленого вивчення методологічних і практичних аспектів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад у частині вироблення пропозицій щодо забезпечення їх фінансової спроможності на засадах імплементації принципів бюджетного федералізму та субсидіарності. Зазначений напрям дослідження володіє значимим нерозкритим потенціалом в умовах децентралізації системи державних фінансів і реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Метою дослідження є розроблення концептуальних засад удосконалення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад і підвищення їх фінансової спроможності в процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Необхідною умовою формування громадянського суспільства в Україні є активізація реформ у системі місцевого самоврядування у напрямі зростання ролі територіальних громад як основного суб'єкта соціально-економічного прогресу відповідної території. Закономірності становлення світогосподарської системи показують, що ефективність виконання територіальною громадою покладених на неї функцій і досягнення стратегічних пріоритетів вимагає належного фінансового забезпечення як поточного функціонування, так і цілей розвитку. Фактично має місце перенесення ваги процесів соціально-економічного розвитку на місцевий рівень. У цих умовах територіальна громада має виступати одночасно і як носій соціально-економічного розвитку територій, і як рушійна сила досягнення стратегічних цілей територіального утворення.

Водночас сукупність системних проблем в економіці України, пов'язаних із недосконалістю управління процесами формування та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні, практично унеможливорює досягнення означених завдань територіальної громади. У запропонованій статті розглянуто основні негативні чинники, що нині знижують потенціал отримання максимального позитивного ефекту від управління фінансовими ресурсами територіальних громад на прикладі Львівської області, однак сукупність виокремлених проблем, що наведені нижче, є характерною для всіх без винятку регіонів України та системи місцевих фінансів загалом. До основних перешкод для досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сучасному етапі віднесено такі:

- невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їх фінансової спроможності;
- відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій;
- суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості;
- неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість;
- мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій;

- недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Дослідження структури доходів місцевих бюджетів Львівської області за 2001-2013 рр. доводить посилення їх залежності від трансфертів з Державного бюджету – надання дотацій за аналізований період зросло в 15,60 разу, а субвенцій (порівняно з 2004 та 2013 рр.) – у 10,15 разу. При цьому рівень дотаційності 381 сільської територіальної громади (із 666) у 2013 р. становив понад 50%. Така ситуація не відповідає потребам зміцнення місцевого самоврядування, оскільки перетворює більшість територіальних громад у фінансово неспроможні. Зазначене значною мірою обумовлено процесами посилення централізації системи державних фінансів в Україні, що дестимулює органи місцевого самоврядування щодо ефективного використання фінансового потенціалу підвідомчих територій. Так, частка бюджетних ресурсів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у структурі місцевих бюджетів районів Львівської області становила лише 4% у 2013 р. Окрім цього, патерналістські очікування на місцевому рівні обумовлені застосуванням принципу «за потребами» при спрямуванні державних трансфертів на фінансування наявної мережі бюджетних установ без оцінки доцільності та суспільної ефективності її функціонування, а також відсутністю реального впливу органів місцевого самоврядування на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування, що визначають на центральному рівні.

Вагомою проблемою, що властива для бюджетів територіальних громад, є значна диференціація доходів і видатків у розрахунку на одну особу. Так, розмах варіації за показником власних доходів бюджету між Кам'янка-Бузьким (максимальне значення – 1192,42 грн на одну особу) і Дрогобицьким (мінімальне значення – 322,61 грн на одну особу) складає 3,30 разу. За допомогою офіційних трансфертів ситуація дещо виправилась, однак розмах асиметрії за видатками на одну особу між Турківським (5199 грн) і Пустомитівським (3015 грн) районами складає – 1,72 разу. Проблема асиметричності фінансового забезпечення розвитку територій суттєво поглиблюється порівняно з міськими та сільськими громадами, що обумовлено об'єктивними чинниками концентрації економічної діяльності у містах. Отже, питання внутрішньорегіональної диференціації бюджетної забезпеченості не може бути вирішене лише на основі дофінансування видатків бюджетів сільських територіальних громад, а потребує використання інструментарію регулювання територіального розвитку.

Забезпечення ефективності управління бюджетними ресурсами Львівської області суттєво ускладнене наявністю проблем у самій структурі місцевих бюджетів, а також їх вертикальною та горизонтальною розбалансованістю. Система місцевих бюджетів Львівської області включає в себе 666 бюджетів селищних (34 одиниці) і сільських (632 одиниці) рад. При цьому 381 територіальна громада в області нараховує менше 1000 мешканців.

Надмірна соціальна спрямованість бюджетів Львівської області (85,4% зведеного бюджету забезпечує фінансування соціальних видатків) спричиняє недофінансування видатків розвитку територій. Так, частка спецфонду у структурі доходів місцевих бюджетів районів Львівської області у 2013 р.

становила 15,45%, а фонд розвитку лише 1,62%. Крім цього, практика засвідчує переважне спрямування коштів спецфонду не на цілі розвитку територіальних громад, а на дофінансування поточних витрат. Аналіз частки капітальних видатків у структурі місцевих бюджетів районів області показав, що найнижчий показник у Перемишлянському районі – 1,32%, найвищий – у Пустомитівському районі – 6,11%. Наднизькі обсяги капітальних видатків бюджетів сільських територіальних громад (близько 133 грн у розрахунку на одну особу) практично унеможлиблює їх вплив на соціально-економічний розвиток.

Фінансування видатків розвитку ускладнене на місцевому рівні ще двома причинами. По-перше, має місце щорічне поступове зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень, що змушує органи місцевого самоврядування відволікати все більшу частку власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо). Так, якщо в 2009-2010 рр. делеговані повноваження забезпечувалися на 89-86% від реальної потреби, то в 2012 р. – лише на 80%. Тенденція недофінансування делегованих повноважень зберігається і у Держбюджеті на 2014 р. По-друге, низька ефективність капітальних видатків місцевих бюджетів спричинена зростанням кредиторської заборгованості за спеціальним фондом. За станом на 1.01.2014 р. кредиторська заборгованість за спецфондом зведеного бюджету Львівської області складала 20,8%. При цьому основна частка кредиторської заборгованості (близько 75%) припадала саме на капітальні видатки.

Означена сукупність наявних проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в країні, доводять необхідність кардинальних змін у практиці управління фінансовими ресурсами як на рівні держави, так і регіонів, територіальних громад, перегляду форм і механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення наявної моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фіскального та стимулюючого ефектів і відповідності як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усунення диспропорцій фінансової забезпеченості окремих територій, зниження напруги у міжбюджетних відносинах.

У реалізації задекларованих завдань вагома роль належить чіткому окресленню пріоритетів і формуванню концепції фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, що спрямована на забезпечення фінансової спроможності та самодостатності територіальних громад шляхом активізації як бюджетних, так і небюджетних методів фінансового забезпечення місцевого розвитку. Критеріальними умовами досягнення фінансової спроможності сільських територіальних громад у сучасних умовах є реформування системи державних фінансів у напрямі її децентралізації, а також зміна системи адміністративно-територіального устрою України. До *засадничих положень концепції забезпечення фінансової спроможності територіальних громад*, на думку авторів, слід віднести такі:

- 1) *зміцнення фінансової незалежності територіальних громад і регіонів місцевих бюджетів* шляхом:
 - одночасної передачі органам місцевого самоврядування переважної більшості повноважень місцевого характеру і коштів Державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частини. При цьому доцільним буде диференціацію бюджетного ресурсу здійснити за рівнями бюджетної системи (міські, селищні і сільські бюджети). У той же час районні та обласні бюджети мали б забезпечувати коштами виконання тільки делегованих державних повноважень, джерелом фінансування яких в основному мали б бути міжбюджетні трансферти;
 - унезалежнення бюджетного процесу на місцевому рівні від прийняття Державного бюджету, що дозволить відмовитись від формування місцевих бюджетів за принципом «зверху-вниз» і забезпечить виконання норм Конституції України;
 - можливості переходу на банківську форму розрахунково-касового обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів;
- 2) *відмова від патерналістської моделі відносин між регіонами та центром і стимулювання ефективного використання власного фінансового потенціалу територіальних громад* через:
 - розширення переліку місцевих податків і зборів і надання органам місцевого самоврядування реальних повноважень у частині регулювання їх ставок;
 - відміну пільг на справляння податку на нерухоме майно та віднесення плати за землю до категорії «місцеві податки та збори»;
 - збільшення частки обсягу національних податків, що б закріплювались за місцевими бюджетами та не враховувалась при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Перш за все йдеться про закріплення за місцевими бюджетами частини надходжень від *податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності*, що дозволить підвищити зацікавленість місцевих органів влади у стимулюванні економічної активності в межах підвідомчої території;
 - удосконалення механізму *перерозподілу податку з доходів фізичних осіб* шляхом відмови від його спрямування за місцем реєстрації платника податків, який є податковим агентом з нарахування та сплати податку, та зарахування цього податку за місцем фактичного територіального розташування платника податку. Це дозволить відмовитись від практики акумулювання більшої частини цього податку діловими центрами України та забезпечить соціальну справедливість розподілу фіскального ресурсу між територіями;
 - скасування механізму вилучення коштів до Державного бюджету;
 - відмову від поділу місцевих бюджетів на кошики і формування єдиного кошика доходів;
- 3) *забезпечення ефективності міжбюджетних відносин* на основі:
 - налагодження прямих міжбюджетних відносин Державного бюджету із громадами з кількістю жителів понад 5000 осіб, що стимулюватиме територіальні громади до об'єднання;
 - активізації використання інструментів горизонтального вирівнювання, що дозволить без втручання держави перерозподіляти кошти між

місцевими бюджетами відповідно до спільних потреб територіальних громад;

- повного забезпечення з Державного бюджету виконання органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень і надання чіткості категорії «делеговані повноваження», що унеможливить віднесення до них різних повноважень держави у різні бюджетні роки. Це дозволить уникнути дестабілізації ситуації із прогнозуванням надходжень і витрат місцевих бюджетів;
- передачі повноважень на виконання державних функцій і фінансових ресурсів від Міністерства фінансів України до галузевих міністерств (Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки), що посилить їх відповідальність за розвиток галузей. При цьому на Міністерства покладається реалізація державної політики у відповідних галузях, а функція закупівлі товарів, робіт і послуг переноситься на рівень розпорядників коштів місцевих бюджетів і відповідних установ;

4) *наращення обсягів бюджетних видатків інвестиційного характеру шляхом:*

- удосконалення механізму функціонування Державного фонду регіонального розвитку в частині формування чітких принципів і критеріїв розподілу фінансових ресурсів між окремими територіями та забезпечення виконання законодавства щодо наповнення цього Фонду не менше 1% від ВВП;
- формування системи надання допомоги депресивним і слаборозвиненим територіям на основі критерію «забезпеченість громадян стандартами соціальних послуг»;
- стимулювання використання органами місцевого самоврядування небюджетних механізмів регіонального розвитку, зокрема державно-приватного партнерства, залучення зовнішніх і внутрішніх кредитних ресурсів, грантових коштів;
- зняття законодавчого обмеження щодо мінімальної чисельності мешканців міста (300 тисяч) для здійснення місцевих запозичень.

Реалізація запропонованих заходів з децентралізації державних фінансів має за мету забезпечити перехід від патерналістської моделі міжбюджетних відносин до внутрішньоорієнтованої моделі соціально-економічного розвитку територіальних громад, ефективного використання їх власного фінансового потенціалу.

Зауважимо, що впродовж останніх місяців урядом України запропоновано низку кроків щодо зміни податкової системи та міжбюджетних відносин, спрямованих на децентралізацію державних фінансів. Йдеться насамперед про Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо бюджетної децентралізації), внесений на розгляд Верховної Ради України 8.08.2014 р. Як зазначають його розробники, прийняття цього Закону забезпечить [1]:

- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом;
- розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом: передачі з Державного бюджету плати за надання адміністративних послуг,

державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%; закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 20%) та податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки (обласні бюджети – 10%); запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 2% вартості реалізованого товару; розширення з 2015 р. бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна;

- децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері;
- запровадження нових видів трансфертів і встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками;
- надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів місцевих бюджетів.

Заради справедливості варто відзначити, що це чи не перші реальні кроки в напрямі передачі регіонам і територіальним громадам певних повноважень і фінансових ресурсів для їх реалізації впродовж останніх років. Однак спробуємо проаналізувати, чи спроможні вони досягнути задекларованої мети і забезпечити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування.

Звичайно, ідея стимулювання територіальних громад до об'єднання економічними методами є теоретично позитивною і найбільш оптимальною. Наділення об'єднаних громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, та позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, може стати вагомим аргументом на користь активізації укрупнення громад. Останнім часом з вуст політиків та економістів усе частіше звучить думка про недоцільність і неможливість адміністративного втручання в процеси об'єднання територіальних громад (щоб «уникнути помилок адміністративної реформи Р. Безсмертного»). Однак вивчення світового досвіду й українських реалій ставить під сумнів можливість практичного втілення цієї ідеї.

Оцінка пропозицій щодо передачі частини фінансових ресурсів держави на місцевий рівень дозволяє констатувати таке. По-перше, якщо передачу з Державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита, збільшення відсотка зарахування екологічного податку, податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки можна назвати певною мірою децентралізацією, то запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів – це лише розширення бази оподаткування і перекладання місцевих проблем на плечі бізнесу. По-друге, доходи від податку на прибуток підприємств і податку на доходи фізосіб фактично залишатимуться на обласному рівні, а не доходять до місцевих бюджетів сіл, селищ і міст районного значення, що на сьогодні є найбільш дотаційними. По-третє, не заперечуючи прогресивність передачі на місцевий рівень 10% доходу від податку на прибуток підприємств приватного сектора, вважаємо, що

така частка є надто малою, щоб мати реальний стимулюючий вплив для формування сприятливого бізнес-клімату на місцевому рівні та конкуренції між територіями за інвестора. Для прикладу, у Львівській області це дозволить збільшити податкові доходи зведеного бюджету не більше, ніж на 2%. На нашу думку, у місцевих бюджетах має залишатись не менше 30% податку на прибуток підприємств. По-четверте, вкрай дискусійною є передача єдиного податку до загального фонду місцевих бюджетів, оскільки цим самим практично «оголюється» бюджет розвитку (на сьогодні саме єдиний податок формує його лівову частку), тобто відбувається збільшення видатків споживання коштом видатків розвитку територій. І, насамкінець, у грошовому вимірі реалізація запропонованих нововведень навіть за оптимістичними розрахунками Міністерства фінансів дозволить збільшити доходи бюджетів територіальних громад базового рівня у 2015 р. на 10 млрд грн (податок з обороту 3,2 млрд грн, податок на комерційну нерухомість 2,7 млрд грн, екологічний податок 2,1 млрд грн, митні платежі 0,5 млрд грн, плата за адміністративні послуги 1,8 млрд грн [3]), тобто на 4% порівняно з запланованими показниками доходів місцевих бюджетів на 2014 р.

Поряд з передачею фінансового ресурсу відбуватиметься і передача низки повноважень з державного на регіональний і місцевий рівні. При чому, якщо визначений у законопроекті перелік заходів, що стосується фінансування житлово-комунального господарства, екологічних проектів, певних соціально-культурних закладів відповідає принципам субсидіарності та об'єктивно передається на рівень територіальної громади, то деякі із переданих повноважень вимагають перегляду. Для прикладу, пропонується до обов'язків місцевої влади віднести фінансування спеціалізованих медико-санітарних установ, лабораторних центрів Держсанепідемслужби, видатки, що пов'язані із соціальною, трудовою та професійною реабілітацією інвалідів і соціальним захистом чорнобильців (у частині курортного оздоровлення і харчування дітей, які постраждали) тощо.

Що ж до надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів місцевих бюджетів, то згідно з Проектом Закону йдеться лише про кошти, що акумулюються у фонді розвитку, частка якого складає лише 4-5% у структурі фінансового ресурсу місцевих бюджетів. Тобто лише ці кошти можуть обслуговуватись у банківських установах, вимоги до яких теж чітко регламентовані.

Зазначене створює підґрунтя для побоювання, що замість реальної децентралізації влади відбудеться «скидування» на місцевий рівень невластивих для органів місцевого самоврядування функцій, а передана ресурсна база піде на їх фінансування. Таким чином може бути втрачена основна ідея децентралізації – формування фінансово спроможних територіальних громад.

Отже, зазначені реформи можна вважати лише першим кроком до практичної імплементації децентралізації влади та державних фінансів, що потребує системних реформ в усіх сферах суспільного життя. Для прикладу, неефективним залишається механізм розподілу фінансових ресурсів Державного фонду регіонального розвитку, який є однією з

основних інституцій, що забезпечує фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку.

У сучасних умовах, коли бюджетні механізми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад характеризуються низькою ефективністю, існує необхідність у поступовому розширенні джерел та нарощенні обсягів небюджетних фінансових ресурсів, що впливають на підвищення інвестиційної активності територіальної громади. Маємо на увазі як внутрішні для громади позабюджетні джерела (прибуток від діяльності комунальних підприємств, дохід від продажу, здачі в оренду нерухомого майна та земельних ділянок, відсотки, нараховані на депозитні кошти сільської територіальної громади), так і зовнішні (залучення фінансових ресурсів на платній – банківські кредити, цільові інвестиційні кредити – і безоплатній – безоплатна цільова допомога державних і комерційних установ – основі). Окрім цього, фінансова спроможність громади визначається її здатністю створювати власні фонди коштом благодійних чи інвестиційних внесків мешканців самої громади. Такий підхід до активізації використання небюджетних джерел для фінансування розвитку територіальної громади, з одного боку, сприятиме формуванню інвестиційної бази для диверсифікації економічної діяльності на місцевому рівні, з іншого, – спонукатиме членів територіальної громади до активізації громадського контролю за ефективністю використання таких коштів.

Вирішення проблеми досягнення фінансової спроможності територіальних громад є неможливим без перетворення територіальних громад на реальних власників їх комунального майна, зокрема лісів і земель. Тобто розглянуті рекомендації набувають ваги виключно за умови практичної реалізації норм Конституції України, зокрема ст. 142, якою передбачено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [4]. Аналогічно відповідно до норм Земельного кодексу і Лісового кодексу громада мала стати власником лісів і землі. Проте, починаючи з 1996 р., до сьогодні норми основних Законів держави не виконані. І тут першочергова проблема громади – сільськогосподарська земля. Спочатку землі сіл і селищ України за межами населеного пункту за «невтручання» жителів самих громад перейшли у розпорядження районних державних адміністрацій (відповідно до ч. 12 Перехідних положень Земельного кодексу), а з 1.01.2013 р. в силу прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної та комунальної власності» всі ці землі стали власністю держави. Таке обмеження «земельної» юрисдикції органів місцевого самоврядування лише межами населених пунктів не виправдано ускладнило розвиток населених пунктів, зменшило матеріальну та фінансову основу розвитку територіальних громад. Сьогодні маємо ситуацію, коли органи місцевого самоврядування, з одного боку, зацікавлені у встановленні найкращої ціни оренди земельних ділянок, адже платня за неї спрямовується до місцевого бюджету, а з іншого, – позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо передачі землі в оренду.

Тому вважаємо одним із першочергових завдань парламенту – прийняття рішення про визнання на законодавчому рівні права комунальної власності на переважну більшість земель, розташованих у межах територій сільських, селищних, міських рад за межами населених пунктів. Передача із державної до комунальної власності значного обсягу земель суттєво зміцнить фінансову спроможність територіальних громад, створить підґрунтя до більш якісного і обґрунтованого планування розвитку територій.

Отже, досягнення основної цілі реформи місцевого самоврядування в Україні – створення економічно- та фінансово спроможних територіальних громад – вимагає здійснення глибоких системних змін у більшості сфер суспільного буття, серед яких і адміністративно-територіальний устрій держави, і державні фінанси, і освіта, і охорона здоров'я, і земельні відносини, і судочинство, і ще багато інших. Це завдання можна віднести до одного з найскладніших для соціально-економічної системи України. Однак на сьогодні це необхідна умова сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад і єдиний шлях до побудови громадянського суспільства в Українській незалежній державі.

Список використаних джерел

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо бюджетної децентралізації) від 8.08.2014 р. № 4435а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) від 26.06.2014 р. № 4178а [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513
3. Концепція реформування податкової системи України (оприлюднена Кабінетом Міністрів України 06.08.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/document/247504345/Концепція%20реформування%20податкової%20системи%20України.pdf>
4. Конституція України (Прийнята 28.06.1996 р., №254к/96-ВР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

References

1. Supreme Council of Ukraine (2014). Proekt Zakonu Ukrayiny «Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny» (shchodo byudzhetnoyi detsentralizatsiyi) [Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine» (regarding fiscal decentralization)]. Adopted on 2014, August 8, 4435a. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901 [in Ukrainian].
2. Supreme Council of Ukraine (2014). Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo povnovazhen' orhaniv derzhavnoyi vlady ta mistsevoho samovyryaduvannya) [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the state powers and local governments)]. Adopted on 2014, June 26, 4178a. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513 [in Ukrainian].
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). Kontseptsiya reformuvannya podatkovoyi systemy Ukrayiny [The concept of reforming the tax system of Ukraine] (proclaimed on 2014, August 6). Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/document/247504345/Концепція%20реформування%20податкової%20системи%20України.pdf> [in Ukrainian].
4. Supreme Council of Ukraine (1996). *Konstytutsiya Ukrayiny [The Constitution of Ukraine]* (Adopted on 1996, June 28, 254к/96-VR). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian].

Storonyanska I. Z., Pelekhaty A. O. Financial support of the development of local communities in the context of the administrative-territorial reform.

The main obstacles to achieve efficiency in financial provision of local communities development namely the discrepancy in the revenue base of local budgets and assigned goals to improve their financial capacity; lack of incentives for efficient use their own financial capacity; differentiation of local communities in terms of budgetary provision; vertical and horizontal imbalances in local budgets in the region; negligible expenditures of local budgets on development of territories; imperfect mechanism of payments of the State Treasury budget that are carried out by local authorities.

The structure of revenues of local budgets of Lviv Oblast, in 2001-2013 pp. is investigated. Conclusions are done that paternalistic expectations at the local level are caused by the application of the principle of «according to needs» while targeting state transfers for financing the existing network of budgetary institutions without estimation of expediency and effectiveness of social functioning as well as lack of real impact of local government on tax base, rates, rules of administration, that are defined at the central level.

The basic concepts of financial sustainability of local communities are defined, which include: strengthening the financial independence of local communities and regions of local budgets; rejection of the paternalistic model of relations between the center and the regions and stimulation of an effective use their own financial capacity of local communities; ensure the effectiveness of intergovernmental relations; increase of the volume of investment-related expenditure.

Steps proposed by Government of Ukraine regarding changes in tax system and intergovernmental relations aimed at decentralization of public finances are considered. The necessity of achieving financial capacity of local communities that will ensure the transfer of basic weight of management process on the local level is explained. The volume of increase of non-budgetary financial resources that will affect the increase of investment activity of local community is proposed. Was determined that the achievement of financial independence is impossible without transformation of local communities to the beneficial owners of public property, including forests and lands. Priorities for Parliament, which will create the foundation for of more qualitative and development planning are identified.

Key words: financial support of local communities, administrative-territorial reform, intergovernmental transfers, decentralization, local finances.

Сторонянская И. З., Пелехатый А. А. Финансовое обеспечение развития территориальных общин в контексте административно-территориальной реформы.

Рассмотрены вопросы финансового обеспечения развития территориальных общин сквозь призму реализации административно-территориальной реформы. Определены основные препятствия для достижения эффективности финансового обеспечения развития территориальных общин. Исследована структура доходов местных бюджетов Львовской области за 2001-2013 гг. Определены основные положения концепции обеспечения финансовой состоятельности территориальных общин. Рассмотрены предложенные правительством Украины шаги по изменению налоговой системы и межбюджетных отношений, направленных на децентрализацию государственных финансов. Обоснована необходимость достижения финансовой состоятельности территориальных общин, что обеспечит перенос основной тяжести управленческого процесса на местный уровень. Предложено наращивание объемов внебюджетных финансовых ресурсов, которые будут влиять на повышение инвестиционной активности территориальной общины. Определены первоочередные задачи парламента, которые создадут основу к более качественному и обоснованному планированию развития территорий.

Ключевые слова: финансовое обеспечение развития территориальных общин, административно-территориальная реформа, межбюджетные трансферты, децентрализация, местные финансы.

Сторонянська Ірина Зиновіївна – доктор економічних наук, професор, завідувач відділу регіональної фінансової політики Інституту регіональних досліджень НАН України (e-mail: istoron@i.ua).

Пелехатий Андрій Олегович – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики Інституту регіональних досліджень НАН України (e-mail: pelekhatyj_a@i.ua).

Надійшло 13.08.2014 р.