

ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 336.1:352
JEL Classification: R12

ФОРМУВАННЯ САМОДОСТАТНІХ ФІНАНСОВО СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

© 2019 ГЛУЩЕНКО А. С.

УДК 336.1:352
JEL Classification: R12

Глущенко А. С.

Формування самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад в Україні: стан, проблеми та перспективи

Метою статті є дослідження сучасного стану формування фінансово спроможних територіальних громад в Україні, виявлення основних проблем під час їх формування і проведення фінансової децентралізації, та пошук шляхів їх вирішення. В результаті дослідження уточнено визначення поняття «спроможна територіальна громада», визначено основний інструмент формування таких громад – фінансова децентралізація. Досліджено стан законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні та проаналізовано динаміку формування об'єднаних територіальних громад за період 2015–2018 рр.; визначено регіони, в яких децентралізація проводилась найбільш активно. Проведено аналіз динаміки власних доходів місцевих бюджетів за весь період децентралізації та встановлено, що доходи бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) зростали більш високими темпами, ніж доходи інших місцевих бюджетів; визначено, що в структурі надходжень власних доходів найбільшу частку становлять надходження від ПДФО. Виявлено суттєве зростання обсягів бюджетної підтримки місцевих органів з боку держави на розвиток громад і розбудову їх інфраструктури. Визначено основні проблеми, що мають місце при проведенні фінансової децентралізації і формуванні фінансово спроможних громад в Україні, розроблено рекомендації щодо їх вирішення. Визначено, що подальші перспективи продовження цієї реформи пов'язані з виконанням плану заходів другого етапу децентралізації, затвердженого КМ України в січні 2019 року.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, фінансово спроможна територіальна громада, доходи місцевих бюджетів, реформа децентралізації.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2019-2-126-133>

Рис.: 2. Бібл.: 17.

Глущенко Алла Серафимівна – кандидат економічних наук, професор, професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна (пл. Свободи, 4, Харків, 61022, Україна)

E-mail: asglushchenko@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7746-7686>

Researcher ID: <https://publons.com/researcher/2975247/alla-hlushchenko/>

УДК 336.1:352
JEL Classification: R12

UDC 336.1:352
JEL Classification: R12

Глущенко А. С. Формирование самодостаточных финансово состоятельных территориальных общин в Украине: состояние, проблемы и перспективы

Hlushchenko A. S. Formation of Self-Sufficient Wealthy Territorial Communities in Ukraine: State, Problems and Prospects

Целью статьи является исследование современного состояния формирования финансово состоятельных территориальных общин в Украине, выявление главных проблем в ходе их формирования и проведения финансовой децентрализации, и поиск путей их решения. Уточнено определение понятия «состоятельная территориальная община», определен основной инструмент формирования таких общин – финансовая децентрализация. Исследовано состояние законодательного обеспечения реформирования местного самоуправления в Украине и проанализирована динамика формирования объединенных территориальных общин за период 2015–2018 гг.; определены регионы, в которых децентрализация проводилась наиболее активно. Проведен анализ динамики собственных доходов местных бюджетов за весь период децентрализации, и установлено, что доходы бюджетов объединенных территориальных общин увеличивались более высокими темпами по сравнению с другими местными бюджетами; определено, что в структуре поступлений собственных доходов наибольшую долю составляют поступления от НДФЛ. Выявлен существенный рост объемов бюджетной поддержки местных органов

The aim of the article is studying the current state of the formation of wealthy territorial communities in Ukraine, identifying the main problems in the course of their formation and financial decentralization, and searching for ways to solve them. The definition of the notion “wealthy territorial community” is clarified, the main instrument for the formation of such communities – financial decentralization – is defined. The state of the regulatory framework for reforming local self-government in Ukraine is studied, the trends in the formation of united territorial communities for the period 2015–2018 is analyzed, the regions in which the decentralization is carried out most actively are identified. The behavior of the share of the communities' own income in the local budget for the entire period of decentralization is analyzed, and it is found that the budget revenues of the united territorial communities increased at a higher rate than that of other local budgets; it is determined that the largest share in the structure of communities own income is presented by the personal income tax. A significant increase in the volume of state budget support for local self-governments to develop communities and build their infrastructure is revealed. The main problems that occur during the financial decentralization and formation of wealthy communities in Ukraine are identified, recommendations to solve these problems are elaborated. It is determined that further

со стороны государства на развитие общин и строительство их инфраструктуры. Определены основные проблемы, имеющие место при проведении финансовой децентрализации и формировании финансово состоятельных общин в Украине, разработаны рекомендации для решения этих проблем. Определено, что дальнейшие перспективы продолжения этой реформы связаны с выполнением плана мероприятий второго этапа децентрализации, утвержденного КМ Украины в январе 2019 года.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, местное самоуправление, финансово состоятельная территориальная община, доходы местных бюджетов, реформа децентрализации.

Рис.: 2. Библ.: 17.

Глушченко Алла Серафимовна – кандидат экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов, банковского дела и страхования, Харьковский национальный университет им. В. Н. Каразина (пл. Свободы, 4, Харьков, 61022, Украина)

E-mail: asglushchenko@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7746-7686>

Researcher ID: <https://publons.com/researcher/2975247/alla-hlushchenko/>

prospects for the reform are related to the implementation of the plan of measures for the second phase of the decentralization, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine in January 2019.

Keywords: financial decentralization, local self-government, wealthy territorial community, revenues of local budgets, decentralization reform.

Fig.: 2. Bibl.: 17.

Hlushchenko Alla S. – Candidate of Sciences (Economics), Professor, Professor of the Department of Finances, Banking and Insurance, V. N. Karazin Kharkiv National University (4 Svobody Square, Kharkiv, 61022, Ukraine)

E-mail: asglushchenko@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7746-7686>

Researcher ID: <https://publons.com/researcher/2975247/alla-hlushchenko/>

Постановка проблеми. Серед реформ, що проводяться в Україні протягом останніх років в різних сферах економічних і суспільних відносин, особливе місце відведено реформуванню місцевого самоврядування та територіальної організації влади на основі проведення децентралізації. Головною метою здійснення децентралізації є реальний відхід від централізованої моделі управління в державі, яка продовжувала існувати в Україні і в роки незалежності, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної територіальної організації влади в країні.

Важливим інструментом формування фінансово спроможних територіальних громад є фінансова децентралізація, яка передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним і місцевими рівнями управління і спрямована на концентрацію ресурсів на місцевому рівні управління та підвищення ефективності їх використання. Досягнення реальної фінансової спроможності і самодостатності територіальних громад дозволить забезпечити належне виконання покладених на них функцій і перенести основну вагу управлінського процесу на місцевий рівень.

Проблема створення самодостатніх територіальних громад в Україні тривалий час стоїть досить гостро. Принцип їхньої самостійності, що проголошений у Конституції України, на практиці фактично не виконувався. Переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, не були на це спроможними. З огляду на це, питання подальшого формування та розвитку самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад в Україні потребує всебічного дослідження.

Вважається, що реформа децентралізації в Україні є найбільш успішною, проте вона ще далека від завершення. Під час проведення реформи проявляються суттєві проблеми як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, вирішення яких є важливим актуальним завданням науковців і практиків.

Стан опрацювання. Питанням децентралізації державного управління, зокрема фіскальних функцій держави, присвячені праці провідних іноземних вчених, серед яких Ч. Тіббу [1], Р. Масгрейв [2], Е. Остром [3; 4], Ж. Гербер [5] та ін. Дослідженню проблем фінансової децентралізації та формування спроможних територіальних громад присвятили свої праці вітчизняні вчені-економісти: А. Буряченко [6], А. Василенко [7], Волохова [8], Г. Возняк [9], О. Соколова [10], В. Опарін [11] та ін. Проте, незважаючи на вагомий внесок науковців у розробку проблем фінансової децентралізації, практика її впровадження в Україні вносить все нові і нові питання, що потребують вирішення. Тому важливо дослідити хід впровадження реформи, виявити головні її проблеми та шляхи їх вирішення, а також визначити майбутні перспективи.

Метою статті є дослідження сучасного стану формування фінансово спроможних територіальних громад в Україні, виявлення основних проблем під час їх формування і проведення фінансової децентралізації, а також пошук шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід свідчить про те, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані ними органи, що створює простір для прояву ініціативи й творчості. Дослідження територіальних громад як суб'єктів економічних відносин вітчизняними вченими розпочалося відносно недавно порівняно з західною наукою. Так, вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування локальних територіальних спільностей людей зробила лауреат Нобелівської премії з економіки за 2009 рік Е. Остром, доктор філософії Каліфорнійського університету. Особливістю її методологічного підходу є вивчення індивідуальних особливостей різних територіальних громад при здійсненні управління спільними ресурсами, здатність громад до самоорганізації та ефективного управління суспільними ресурсами. Е. Остром ідентифікує

інституції колективного використання спільної власності («громади») так: «...чітко визначена група індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, відповідно до локальних умов, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій» [3; 4].

Значущим є методологічний підхід дослідника Ж. Гербера, що базується на розгляді територіальних громад як публічних корпорацій, що самоорганізовані, основані на праві власності та регулюються чіткою публічною політикою. Він дійшов висновку, що «...територіальні громади не лише самоорганізовані і базовані на праві власності, але також регульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного об'єднання. Більшість інтересів учасників таких корпорацій гомогенні, це спеціалізоване об'єднання, скероване на управління своїм майном» [5]. Отже, основою місцевого самоврядування є усвідомлення територіальною громадою наявності власних спільних інтересів, які можуть відрізнитися від інтересів інших територіальних громад і держави.

Аналіз вітчизняних наукових публікацій свідчить про неоднозначність поглядів вчених щодо визначення самодостатності територіальних громад. Переважна більшість учених розглядають самодостатність територіальних громад переважно з позицій її ресурсного забезпечення, найбільш характерним є визначення самодостатності як економічної або фінансової складової діяльності органів місцевого самоврядування. Однак, акцентуючи зусилля на необхідності тільки розвитку самодостатності територіальних громад сіл, селищ, міст, за результатами яких виникнуть як самодостатні громади, так і ті, що потребують відповідної допомоги, залишаються проблеми – належного взаємозв'язку між відповідними громадами, органами місцевого самоврядування та структурами, уповноваженими здійснювати управління майном відповідних громад; загальна система підготовки управлінських кадрів тощо. Отже, під самодостатньою слід розуміти таку територіальну громаду, що має визначену територію, розвинену соціальну інфраструктуру, необхідний кадровий потенціал, матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів громади, виконання власних і делегованих повноважень місцевими органами влади.

В офіційних документах, крім самодостатніх громад, дається визначення і *спроможних* територіальних громад: «*спроможні територіальні громади* – 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 у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [12].

Проте поняття спроможності, як вірно зазначає в своєму дослідженні Павлюк А. П., має відображувати і здатність здійснення економічного розвитку на основі використання ресурсного потенціалу, а не лише надання на належному рівні послуг [13]. Головною передумовою формування спроможності територіальної громади є наявність

достатнього обсягу економічних, природних, фінансових і кадрових ресурсів, які за умови ефективного управління зможуть забезпечити стійке економічне зростання та підвищення добробуту членів громади. Тому ми вважаємо, що *спроможна територіальна громада* – територіальна громада, яка на основі добровільного законодавчого об'єднання матеріальних, фінансових і кадрових ресурсів окремих громад має визначену територію, розвинену соціальну інфраструктуру і необхідні ресурси, достатні для виконання власних і делегованих повноважень їх місцевими органами влади та для нарощування економічного потенціалу.

Для створення спроможних громад в Україні визначено механізм об'єднання дрібних громад в самодостатні на основі прийнятого законодавства. Починаючи з 2014 року в Україні зроблено суттєві кроки зі створення законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади, насамперед у питаннях розвитку місцевого самоврядування, створення фінансово спроможних територіальних громад, фінансової децентралізації.

Серед основних законодавчих і нормативних актів є такі:

- Постанова КМ України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.»;
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-18;
- Розпорядження КМ України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р.;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02. 2015 № 157-VIII;
- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII;
- Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII;
- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11.2015 № 837;
- інші.

Практична реалізація процесу об'єднання громад і формування спроможних територіальних громад регламентується положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та розробленою на його вимогу Методикою формування спроможних територіальних громад [14]. Законом передбачено державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, яка надається у формі інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової допомоги. Фінансова підтримка передбачає надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій громад

АР Крим, області. Порядок розроблення та затвердження перспективних планів формування територій громад визначений Методикою формування спроможних територіальних громад.

Впровадження реформи децентралізації на базі прийнятого законодавчого пакета дало можливість уже в 2015 році створити 159 об'єднаних територіальних громад, у яких в тому ж році пройшли місцеві вибори, а 2016 рік вони почали з новими повноваженнями і перейшли відповідно до законодавства на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Фінансова децентралізація в Україні практично розпочалася з ухвалення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, відповідно до яких було:

- розширено принцип самостійності місцевих бюджетів шляхом чіткого визначення строків затвердження місцевих бюджетів, незалежно від прийняття державного бюджету (до 25 грудня);
- закріплено за місцевими бюджетами близько 50 джерел доходів і започатковано стимулювання податкоспроможності громад;
- систему балансування бюджетів було замінено системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб (та податку на прибуток для обласних бюджетів) на одного жителя;
- закріплено за галузевими міністерствами розподіл коштів освітньої та медичної субвенцій для передачі трансфертів органам місцевого самоврядування з метою виконання ними делегованих повноважень;
- відповідно до принципу субсидіарності перерозподілено видаткові повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування;
- запроваджено стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням, як для міст обласного значення.

Відповідно до цих змін на місцевий рівень були передані додаткові бюджетні повноваження та стабільні джерела доходів для їх реалізації, що дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів, адже до податкових надходжень місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад тепер належать [15]:

- 60 % податку на доходи фізичних осіб (п. 1 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- 100 % єдиного податку, включаючи податок, що сплачується платниками 4-ї групи (п. 20 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- 25 % екологічного податку (п. 4-1 ч. 1 ст. 691 БКУ);
- 100 % державного мита, яке зараховується за місцем вчинення дій та видачі документів (п. 15 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- 100 % акцизного податку із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (п. 16 ч. 1 ст. 64 БКУ);

- 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності (п. 18 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- 100 % податку на майно (п. 19 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- 100 %-й збір за місця паркування транспортних засобів (п. 201 ч.1 ст. 64 БКУ);
- 100%-й туристичний збір (п. 202 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- 1100 %-й туристичний збір (п. 202 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- 100 % надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є ОТГ (п. 29 ч. 1 ст. 64 БКУ);
- інші.

Разом з додатковими фінансовими ресурсами об'єднані територіальні громади в ході проведення реформи з децентралізації отримали і додаткові повноваження, а саме:

- право здійснення зовнішніх запозичень;
- самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ;
- повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства;
- надання адміністративних послуг з реєстрації нерухомості, бізнесу та місця проживання

Невід'ємною частиною отриманих місцевим самоврядуванням ресурсів і повноважень є відповідальність за прийняті рішення, за ефективне здійснення повноважень і раціональне використання бюджетних коштів.

Фінансова децентралізація в Україні активізувалася під час реформування місцевого самоврядування в країні. Так, у 2016 році вже було створено 366 об'єднаних територіальних громад, в 2017 році – 665 ОТГ, в 2018 році – 876 ОТГ, а на початок 2019 року в країні вже створено 878 об'єднаних територіальних громад. Таким чином, починаючи з 2015 року в Україні всього об'єдналися 4018 територіальних громад, що становить 36,7 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 року. Проте залишаються необ'єднаними ще 6934 територіальних громади (63,3 %). Ці дані приведені без урахування тимчасово окупованих територій.

Слід зазначити, що середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ за цей період, становить 4,6. А середня чисельність населення однієї ОТГ становить 10289 осіб [16].

Формування спроможних територіальних громад відбувалося в різних регіонах країни не рівномірно. Найбільш активно вони почали створюватися у західних областях. Так, у загальному рейтингу областей України щодо формування спроможних територіальних громад перші п'ять місць займають такі області: Житомирська, Дніпропетровська, Запорізька, Чернігівська та Хмельницька.

На початок 2019 року кількість жителів ОТГ і міст обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади, становить 25,51 % населення України (без урахування тимчасово окупованих територій), кількість жителів міст обласного значення без об'єднання становить 43,46 %, а кількість жителів територіальних громад, що не об'єдналися (без міст обласного значення), становить

31,03 % [16]. Отже, реформа децентралізації в Україні ще далека до завершення, проте має суттєві успіхи. Зокрема, результати фінансової децентралізації свідчать про правильні заходи щодо її впровадження.

За період проведення фінансової децентралізації суттєво зросли доходи місцевих бюджетів, про що свідчать такі дані: у 2014 році їх обсяг становив 68,6 млрд грн, а в 2018 році вони вже зросли до 234,1 млрд грн, тобто збільшилися у 3,4 разу, а порівняно з 2017 роком вони зросли на 41,4 млрд грн, або на 21,5 % (див. рис. 1).

Важливо зазначити, що динаміка надходжень до бюджетів ОТГ суттєво випереджає темпи зростання доходів місцевих бюджетів інших рівнів. Так, надходження власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ за 2018 рік зросли на 62,1 % та склали 20,9 млрд грн (рис. 2).

Зважаючи на те, що створені у 2017 р. нові 299 ОТГ лише в 2018 році отримали 60 % надходжень до своїх бюджетів від ПДФЛ, то їх власні доходи зросли порівняно з минулим роком у 2,7 разу та склали 9,7 млрд грн, збільшившись

на 6,2 млрд грн. Власні доходи утворених в 2015–2016 рр. 366 ОТГ зросли на 19,8 %, збільшившись на 1,8 млрд грн.

У структурі власних доходів загального фонду місцевих бюджетів найбільшу частку становлять надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб. Так, у 665 ОТГ за досліджуваний період вони збільшилися на 6656,9 млн грн, тобто зросли на 227,4 %.

За останні п'ять років, тобто за період проведення реформи децентралізації суттєво зросли і обсяги бюджетної підтримки місцевих органів з боку держави на розвиток громад і розбудову їх інфраструктури.

Так, порівняно з 2014 роком, коли на підтримку соціально-економічного розвитку територіальних громад було направлено лише 0,5 млрд грн, у 2018 році обсяг коштів на ці цілі склав уже 19,37 млрд грн, у тому числі:

- субвенція на соціально-економічний розвиток – 5,0 млрд грн;
- кошти Державного фонду регіонального розвитку – 6,0 млрд грн;

Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд грн

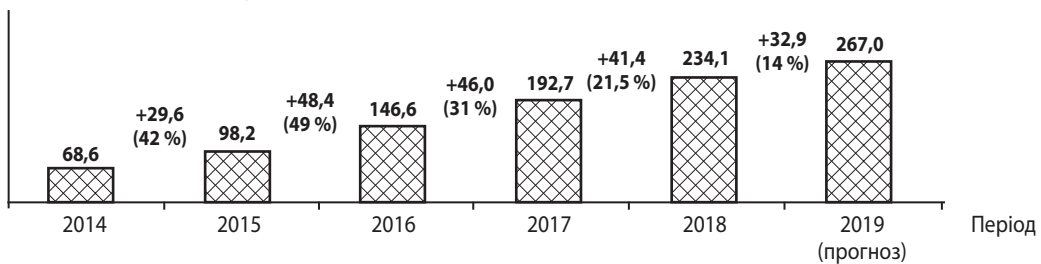


Рис. 1. Динаміка формування власних доходів загального фонду місцевих бюджетів [16]

НАДХОДЖЕННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ 665 ОТГ за січень - грудень 2018 р., порівняно з січнем - груднем 2017 р., млн. грн.

Платежі до бюджету	665 ОТГ, Всього		з них:									
			366 ОТГ, що об'єдналися у 2015 та 2016 роках				299 ОТГ, що об'єдналися у 2017 році					
	Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення	
	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%
Всього, із них:	12 873,1	20 865,3	7 992,2	162,1%	9 299,5	11 138,3	1 838,8	119,8%	3 573,6	9 727,1	6 153,4	272,2%
Податок на доходи фізичних осіб	5 223,3	11 880,3	6 656,9	227,4%	5 223,3	6 444,4	1 221,1	123,4%	-	5 435,9	-	-
Акцизний податок	1 522,8	1 538,7	16,0	101,0%	794,4	806,8	12,5	101,6%	728,4	731,9	3,5	100,5%
Місцеві податки і збори, із них:	5 614,4	6 701,5	1 087,1	119,4%	2 962,0	3 533,9	571,9	119,3%	2 652,4	3 167,6	515,2	119,4%
Плата за землю	2 698,1	2 997,4	299,3	111,1%	1 407,8	1 581,3	173,5	112,3%	1 290,3	1 416,1	125,8	109,7%
Єдиний податок	2 646,2	3 299,1	652,9	124,7%	1 408,4	1 740,3	331,8	123,6%	1 237,8	1 558,8	321,0	125,9%
Податок на нерухоме майно	245,9	373,6	127,8	152,0%	132,7	195,8	63,1	147,5%	113,2	177,9	64,7	157,2%

Рис. 2. Надходження власних доходів ОТГ у 2017–2018 рр. [16]

- субвенція на інфраструктуру ОТГ – 1,9 млрд грн;
- кошти на будівництво спортивних об'єктів – 0,37 млрд грн;
- субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості – 5,0 млрд грн;
- кошти на підтримку секторальної регіональної політики – 0,5 млрд грн.

На нинішній 2019 рік заплановано 20,75 млрд грн державної підтримки територіальних громад, тобто вона збільшиться у 41,5 разу відносно 2014 року. Також на 2019 рік передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн [16].

Отже успішність функціонування об'єднаних територіальних громад великою мірою залежить саме від їх фінансової спроможності. Під час реформи ОТГ показують високі та динамічні темпи приросту власних доходів. При використанні бюджетних коштів фінансово спроможна громада має можливість надавати якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні й інфраструктурні проекти, розробляти програми місцевого розвитку, створювати належні умови для розвитку малого бізнесу та залучення інвестиційного капіталу, всебічно покращувати умови проживання жителів. Так, за 2016–2018 рр. в об'єднаних територіальних громадах побудовано близько 3000 об'єктів інфраструктури. Важливо також, що 646 ОТГ вже отримали у власність майже 1,5 млн гектарів сільськогосподарської землі поза межами населених пунктів [16].

Зростання показників місцевих бюджетів дозволило успішним управлінням протягом року реалізовувати розвиткові проекти в громадах. Проте необхідно зазначити наявність зростання залишків коштів місцевих бюджетів порівняно з минулим роком. Так, за офіційними даними, залишки коштів місцевих бюджетів зросли з 31 млрд грн станом на 1 січня 2016 року до 49 млрд грн на 1 січня 2017 року і до 79,6 млрд грн на кінець 2018 року. Ці кошти знаходяться на казначейських рахунках (65 млрд грн) та на депозитах (14,6 млрд грн) [16]. Це свідчить, що на місцях бракує фахівців, які могли б швидко та якісно реалізовувати інфраструктурні проекти для розвитку територій.

Слід підкреслити, що за допомогою створених в Україні інструментів фінансової децентралізації органи місцевого самоврядування мають можливість забезпечувати сталий економічний розвиток своїх громад. Проте мають місце факти неефективного використання бюджетних коштів в ОТГ, що свідчить, перш за все, про відсутність відповідних проектів розвитку і що органи самоврядування ще не усвідомлюють основну мету проведення реформи – підвищення якості життя в самодостатніх фінансово спроможних громадах і в країні в цілому. Тому на цьому етапі проведення реформи дуже важливо оперативно аналізувати виникаючі проблеми та помилки, щоб враховувати та виправляти їх у подальшому.

Основними проблемами формування самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад в Україні вважаємо такі:

1. Несприйняття реформи великою кількістю жителів сільської місцевості, що в основному пов'язане з недостатньою роз'яснювальною роботою щодо

її сутності та переваг серед людей, які практично не користуються комп'ютерами та не мають достатньої інформації про реформу. Для вирішення цієї важливої проблеми необхідно активізувати роз'яснювальну роботу саме на низовому рівні, зважаючи на принцип добровільності об'єднання територіальних громад, для виконання якого кожен житель громади повинен розуміти всі переваги такого об'єднання. Для цього необхідно запровадити в друкованих ЗМІ, на центральних і місцевих телеканалах широку медіауніверсальну програму для роз'яснення сутності реформи децентралізації, її переваг та особливостей проведення.

2. Низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій та суттєвий брак якісних кадрів в утворених ОТГ. Для вирішення цієї проблеми необхідно:
 - розроблення та запровадження дієвих навчальних програм із підготовки та перепідготовки кадрів для посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад і державних службовців для належного виконання ними нових повноважень;
 - надання службовцям місцевого самоврядування консультаційної та методичної допомоги органами виконавчої влади;
 - створення сприятливих умов для залучення якісних кадрів з інших територіальних громад;
3. Неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади, органами управління в ОТГ, органами місцевого самоврядування, райрадами та райдержадміністраціями. В зв'язку з цим наявні органи влади самі чинять опір проведенню реформи децентралізації. Вирішити цю проблему можна шляхом ефективного розподілу повноважень між названими вище органами на основі прийняття відповідних законодавчих актів щодо засад адміністративно-територіального устрою України та порядку утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж.
4. Відсутність юридичного права в об'єднаних територіальних громадах розпоряджатися земельними ресурсами за межами населених пунктів. Для вирішення цієї проблеми необхідно замість передачі державних земель на основі розпорядження КМУ щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ, яка діє з 1 лютого 2018, прийняти відповідний Закон України. Передача із державної до комунальної власності значного обсягу сільськогосподарських земель суттєво зміцнить фінансову спроможність територіальних громад, створить підґрунтя до більш якісного і обґрунтованого планування розвитку територій.
5. Відсутність реального механізму включення громади у здійснення контролю за використанням комунальної власності та суттєво зростаючих бюджетних коштів ОТГ. Для вирішення цієї проблеми необхідно провести інвентаризацію та створи-

ти відкриті реєстри об'єктів комунальної власності територіальних громад, посилити персональну відповідальність посадових осіб місцевих органів влади за забезпечення ефективного використання комунального майна, посилити контроль за передачею у користування та відчуженням комунального майна; запровадити звітування розпорядників бюджетних коштів відповідних рівнів у форматі відкритих громадських слухань у чітко зафіксовані дати; впровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громадськості.

Висновки. Подальші перспективи продовження реформи фінансової децентралізації і формування фінансово спроможних ОТГ в Україні пов'язані з виконанням плану заходів другого етапу децентралізації, затвердженого Урядом 23 січня 2019 року, для реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. Новий етап передбачає закріплення вже досягнутих успіхів у формуванні фінансово спроможних громад, зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також активний розвиток місцевої демократії. Планується на цьому етапі формування 100 спроможних районів і 1600–1800 спроможних громад, закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи управління, упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій [17]. Основними завданнями другого етапу децентралізації є такі :

1. Завершення формування спроможних громад на базовому рівні.
2. Передача повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями і органами.
3. Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування.
4. Формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування
5. Упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності ОМС.
6. Розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів.
7. Удосконалення механізму координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади [17].

Для виконання окреслених завдань другого етапу децентралізації в Україні необхідно:

По-перше, актуалізувати та затвердити перспективні плани із 100 % покриття територій усіх областей; затвердити території громад усіх областей – завершити створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

По-друге, забезпечити співмірність обсягу фінансового ресурсу новим повноваженням органів місцевого самоврядування; стандартизувати галузеві повноваження; продовжити передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність ОТГ.

По-третє, систему служби в органах місцевого самоврядування привести відповідно до сучасних стандартів,

розмежувати посади службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб ОМС; забезпечити підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування.

По-четверте, запровадити єдину державну політику щодо нагляду і контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

По-п'яте, удосконалити систему виборів до рад громад, районних та обласних рад щодо пропорційного представництва жителів населених пунктів – у радах ОТГ, а територіальних громад – у районних та обласних радах; врегулювати питання проведення місцевого референдуму; запровадити ефективні механізми участі громадян у виробленні проектів рішень органів місцевого самоврядування.

Виконання намічених завдань дасть можливість завершити формування фінансово спроможних громад в Україні, підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів і країни в цілому. Важливо, щоб політичні зміни, що відбуваються в країні, не стали на заваді завершенню реформи децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization // Princeton University Press. 1961. URL: <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>
2. Masgrave R. A. The Theory of Public Finance. Mc.Graw-Hill Book Com-pani, Ins., 1959. 628 p.
3. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М. : ИРИСЭН, Мысль, 2010. 447 с.
4. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, 1990. 270 p.
5. Gerber J., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning*. 2011. P. 185–204. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/a43293>
6. Буряченко А. Є., Філімошкіна І. О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 56–68.
7. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/28.pdf>
8. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант, 2014. 462 с.
9. Возняк Г. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад. *Світ фінансів. Державні і місцеві фінанси*. 2017. № 2 (51). С. 17–28.
10. Соколова О. М., Ковальчук А. В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/62/files/03055491-6112-48aa-87dc-dbcaeba697f5.pdf>
11. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29–42.

12. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-18. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>

13. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія «Економіка»*, 2016. № 1 (38). С. 137–143.

14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад : Закон України від 26.11.2015 № 837-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/837-19>

16. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування // Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/libraru/fale/378/10.02.2019_ukr.pdf

17. Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>

REFERENCES

Buriachenko, A. Ye., and Filimoshkina, I. O. "Fiskalna detsentralizatsiia ta finansova spromozhnist mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini" [Fiscal decentralization and financial capacity of local self-government in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, no. 5 (2018): 56-68.

"Detsentralizatsiia: novyi etap. Osnovni zavdannia na period do 2020 roku" [Decentralization: A New Stage. The main tasks for the period up to 2020]. <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>

Gerber, J. et al. "The role of Swiss civic corporations in land use planning". *Environment and Planning*. 2011. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/a43293>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/837-19>

"Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia" [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government]. *Ministerstvo rehionalnoho rozvytku ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy*. https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/libraru/fale/378/10.02.2019_ukr.pdf

Masgrave, R. A. *The Theory of Public Finance*. Mc. Graw-Hill Book Compani, Ins., 1959.

Oparin, V. M. "Dominanty ta priorytety finansovoho vyryvniuvannia v Ukraini" [The domains and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, no. 6 (2015): 29-42.

Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.

Ostrom, E. *Upravlyaya obshchim: evolyutsiya institutov kolektivnoy deyatel'nosti* [Managing the common: the evolution of collective institutions]. Moscow: IRISEN, 2010.

Pavliuk, A. P. "Ekonomichni aspekty formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini" [Economic aspects of the formation of capable territorial communities in Ukraine]. *Stratychni priorytety. Seriya «Ekonomika»*, no. 1 (38) (2016): 137-143.

Sokolova, O. M., and Kovalchuk, A. V. "Teoretychni zasady finansovoi detsentralizatsii v umovakh reformuvannia systemy derzhavnogo upravlinnia" [Theoretical principles of financial decentralization in the conditions of reforming the system of public administration]. <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/62/files/03055491-6112-48aa-87dc-dbcaeba697f5.pdf>

Tiebout, C. "An Economic Theory of Fiscal Decentralization". Princeton University Press. 1961. <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>

Vasylenko, L. "Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia" [Decentralization and local self-government reform]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2017. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive|2017/3/28.pdf>

Volokhova, I. S. *Mistsevi finansy ta perspektyvy pohlyblennia finansovoi detsentralizatsii v Ukraini* [Local finances and prospects for deepening financial decentralization in Ukraine]. Odesa: Atlant, 2014.

Vozniak, H. "Osoblyvosti mizhbiudzhetynykh vidnosyn v konteksti dosiahnennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad" [Features of inter-budgetary relations in the context of achieving the financial capacity of territorial communities]. *Svit finansiv. Derzhavni i mistsevi finansy*, no. 2 (51) (2017): 17-28.

Стаття надійшла до редакції 16.04.2019 р.