

## ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

### PERSPECTIVES IN REFORMING OF FINANCIAL SUPPLY MECHANISMS OF THE LOCAL RURAL COMMUNITIES OF UKRAINE

УДК 332.122:338.43:336.145.2(477)

**Трояновський Р.М.**

аспірант відділу регіональної фінансової політики  
Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього Національної академії наук України»

*Статтю присвячено оцінці заходів із реформування механізмів фінансового забезпечення сільських територіальних громад на основі аналізу наявних законодавчих ініціатив. Проаналізовано основні законодавчі акти у сфері фінансового забезпечення місцевих територіальних громад та здійснено порівняльний аналіз із законодавчими актами відповідного спрямування економічно розвинутих країн.*

**Ключові слова:** фінансове забезпечення, джерела фінансування.

*Стаття посвящена оценке мероприятий по реформированию механизмов финансового обеспечения сельских территориальных сообществ на основании анализа существующих законодательных инициатив. Проанализированы основные законодательные акты в сфере финансового обеспечения*

*местных сельских территориальных сообществ, а также проведен сравнительный анализ с законодательными актами соответствующего направления экономически развитых стран.*

**Ключевые слова:** финансовое обеспечение, источники финансирования.

*The article is devoted to the assessment of initiatives in reforming of financial supply mechanisms of the local rural communities basing on the analysis of the existing legislative initiatives.*

*Article provides analysis of the basic legislative acts in the domain of financial supply of the local rural communities and also gives the comparative analysis with the corresponding legislative acts of the economically developed countries.*

**Key words:** financial supply sources of financing.

**Постановка проблеми.** Належне функціонування та розвиток місцевих територіальних громад неможливі без чіткого та дієвого механізму забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами та інструментами для їх ефективного використання. В умовах нестабільної економічної ситуації в Україні, а також практичної відсутності діючих механізмів фінансового стимулювання місцевих територіальних громад та необхідності вироблення стратегій сталого розвитку місцевих громад першочерговим завданням органів державної влади є розробка та впровадження заходів, спрямованих на реорганізацію наявних фінансових механізмів та забезпечення переходу до нових форм господарювання.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Визначення поняття фінансового забезпечення подане у працях багатьох науковців, зокрема: Буздуган Я.М., Карпінського Б.А., Кириленко О.П., Козій І.С., Крепишевої Н.В., Міщук О.В., Опаріна В.М., Пелехатого А.О., Поліщук Г.Б., Сторонянської І.З., Романенко О.Р., Сокириської І.Г., Федосова В.М., Юрія С.І.

Теоретичні та практичні питання фінансового забезпечення господарської діяльності в межах сільських територій досліджували вчені: Бородіна О.М., Борщ А.Г., Васьківська К.В., Гайдучький П.І., Галицький О.М., Гришова І.Ю., Даниленко А.С., Дем'яненко М.Я., Дубик В.Я., Єрмаков О.Ю., Кириченко А.В., Кобута І.В., Комарова І.В., Косодій Р.П., Кравченко С.О., Лайко П.А., Ладика В.І., Левченко Н.М., Лісовий А.В., Лузан Ю.А., Лупенко Ю.О., Марковський С.С., Могильний О.М., Немченко В.В., Непочатенко О.О., Павлов О.І., Попова О.Л.,

Правдюк Н.Л., Прокопа І.В., Саблук П.Т., Сембай І.В., Уркевич В.Ю., Хомин І.П., Юрчишин В.В., Якуба К.І. та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є огляд наявних законодавчих ініціатив у сфері фінансового забезпечення сільських територіальних громад для їх оцінки на основі порівняльного аналізу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням сталого, а головне, ефективного розвитку сільських територій та їх громад, відіграє важливу роль в економічній політиці держави. У своїх підходах до розв'язання цього питання різні країни обирають пріоритетні напрями розвитку, що визначають подальші стратегії та політику у цій сфері. Беручи до уваги той факт, що частка сільськогосподарського виробництва в структурі ВВП України є найвищою серед європейських країн, в умовах гострої необхідності пошуку джерел підтримання вітчизняної економіки успішне вирішення цього завдання набуває особливого значення.

Наявна модель розвитку сільських територій України, що базувалась на принципах централізованого регулювання та перерозподілу фінансових ресурсів із державного бюджету через бюджети нижчих рівнів, довела свою неспроможність забезпечувати належні умови для ефективного господарювання сільських громад. У такому разі варто розглянути іноземний досвід у сфері державного фінансового забезпечення сільських територіальних громад. У світовій практиці існує декілька моделей державної підтримки розвитку сільських територіальних громад [11]:

- перша модель – закріплення умов і механізмів державної підтримки в рамках єдиного законо-

давчого акту (Європейський Союз, Канада, Туреччина);

- друга модель – наявність різних програм, які можуть реалізовуватися незалежно одна від одної (США, Мексика, Нова Зеландія).

Політика сільського розвитку цих двох моделей має багато спільних цілей, але вона дещо відрізняється в механізмах, пріоритетних напрямках реалізації та визначенні ролі аграрного виробництва в розвитку сільських територій.

Перша модель передбачає врегулювання питань управління та фінансового забезпечення сільських територіальних громад із метою збалансованості їхнього розвитку та максимального використання можливостей (інвестиційних, кредитних) і ресурсів (природних, людських, капітальних), які розташовані в межах певної сільської території.

Основними напрямками заходів підтримки розвитку сільських територій у межах другої моделі є: економічний розвиток сільських територій, стимулювання створення та розвитку бізнесу, розвиток інфраструктури (житлові програми, водопостачання, електроенергія, широкопasmові мережі та ін.), підтримка людського капіталу, включаючи розвиток системи освіти, професійної підготовки, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства і т. д.), боротьба з бідністю (проведення програм допомоги малозабезпеченим). Однак окрім зазначених напрямів, існують й інші, які безпосередньо належать до розвитку сільських територіальних громад, але реалізуються іншими органами влади.

Головна відмінність політики США від ЄС полягає в тому, що в ЄС напрями розвитку сільських територіальних громад зафіксовані в рамках Єдиної аграрної політики, складовою частиною якої є стійкий розвиток, тоді як у США також приділяється увага основним напрямкам, але вони не виділені законодавчо як програми сільського розвитку.

Спільними рисами державної політики ЄС і США у сфері фінансування розвитку сільських територіальних громад є:

- надання суб'єктам програм права вибирати з переліку напрямів у рамках єдиної політики або програм різних відомств ті, які найбільше сприяють розвитку сільських територій конкретного регіону;

- органам місцевого самоврядування надаються не тільки широкі права з реалізації програм розвитку сільських територій, але й адекватна фінансова підтримка за допомогою використання комплексу фінансових інструментів, це: прямих платежів населенню, програми грантової підтримки, кредити, гарантії за кредитами, податкові пільги, технічна допомога з чітким зазначенням умов їх застосування [12].

Аналізуючи вплив держави та законодавчі ініціативи органів влади, можемо стверджувати, що

Україна обрала другу модель розвитку. Розвиток сільських територіальних громад розглядають як складову частину регіональної політики. В Україні, де рівень урбанізації є одним із найнижчих в Європі, а частка сільськогосподарського виробництва в структурі ВВП є найвищою серед європейських країн, політика сільського розвитку має бути однією з пріоритетних у складі державної регіональної політики.

Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР-2020), що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385, передбачає реалізацію низки завдань, зокрема й у сфері фінансового забезпечення сільських територіальних громад [18]:

- розвиток інфраструктури для покращення процесу сполучення виробників продукції та кінцевих споживачів;

- розвиток різних видів діяльності в межах сільських територіальних громад (туризму, народних ремесел, сфери послуг тощо) для отримання доходу та його використання для розвитку території;

- модернізація сільськогосподарського виробництва шляхом підвищення його доданої вартості;

- створення умов для розвитку сільського господарства та інших видів діяльності, забезпечення високого рівня зайнятості сільських громад та збільшення надходжень до місцевих бюджетів, їх подальше використання на підвищення рівня життя сільських громад.

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [16], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Урядом України 1 квітня 2014 р. була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ № 333-р, далі – Концепція) та затверджено План заходів з її реалізації. Відповідно до цього плану, було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації [6].

Концепція розроблена для ефективного впровадження змін у сфері місцевого самоврядування органами влади. Окремим пунктом у ній розглянуто фінансове забезпечення для здійснення громадами нових функцій. Концепція, зокрема, передбачає, що держава має зберігати баланс між відповідальністю у визначених сферах, що

передана місцевим органам влади, та фінансовими ресурсами, які виділяють громадам із державного бюджету. Ще однією обов'язковою зміною має бути визначення чітких критеріїв оцінки дотримання соціальних стандартів. Обсяг трансфертів із державного бюджету має забезпечувати дотримання цих стандартів. Результатом буде збалансований розвиток усіх селищних громад та підвищення рівня життя населення загалом.

Щодо джерел отримання фінансових ресурсів, то потрібно закріпити за місцевими бюджетами ті, які є загальнонаціональними, але на які територіальні громади мають значний вплив. При цьому такі джерела мають бути стабільними і добре прогнозованими. Має бути впроваджена така схема фінансової допомоги, яка б заохочувала місцеві, у тому числі і сільські, територіальні громади до виконання наданих їм повноважень, заохочувала ініціативи до збільшення надходжень.

Субвенції, що надходять у розпорядження сільських територіальних громад, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами. Незалежно від їх природи трансферти мають передаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів. Важливою залишається функція контролю над розподілом та використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів, у тому числі коштів сільських територіальних громад, тому потрібно забезпечити періодичну незалежну оцінку дохідної та видаткової частин бюджету аудиторською компанією.

Детальніше аналізуючи зміни, які є результатом упровадження Концепції, суттєвими вважаємо зміни до Бюджетного кодексу [2], що фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як і міста обласного значення. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень. Парламентом ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156 VIII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157 VIII, а урядом для забезпечення їх реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова КМУ від 08.04.2015 № 214, далі – Методика). Перелічені акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад, для того щоб вони стали спроможними.

Головною рушійною силою процесу утворення об'єднаних спроможних сільських територіальних громад є фінансове забезпечення їх діяльності, тобто отримання власних повноважень і

фінансової бази на виконання цих повноважень. «Спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема 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» [8]. Йдеться про наділення сільських територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Передусім мова йде про зарахування до їх бюджетів 60% податку на доходи громадян. Із додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, у тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються такі джерела, як закріплені раніше місцеві податки і збори.

Щодо фінансового забезпечення об'єднаних сільських територіальних громад, то з 1 січня 2015 р. до Бюджетного кодексу України внесено цілу низку змін [2], які фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання. Найважливішим питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є державна підтримка, яка відображається також у зміні Бюджетного кодексу. Зокрема, вагомою часткою фінансових ресурсів об'єднаних сільських територіальних громад будуть кошти, акумульовані через податкові надходження у місцеві бюджети, а саме (ст. 64, 69-1, 71) [14] :

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

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

- 1) державне мито;
- 2) плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- 3) збір за місця паркування транспортних засобів;
- 4) туристичний збір;

5) плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності;

6) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

7) рентні плати за користування надрами (у т. ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів;

8) орендна плата за водні об'єкти, їх частини;

9) плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити);

10) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;

11) 75% коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;

12) 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

13) 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів;

14) 1,5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави, відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта);

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

16) плата за надання місцевих гарантій.

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

Законодавче забезпечення процесу реалізації реформ місцевого самоврядування та розширення прав і можливостей сільських територіальних громад чи їх об'єднань повинно мати цілісний характер, бути прозорим та чітким для громад на місцях. Новий алгоритм конституційно-правового регулювання відносин у сфері регіонального розвитку повинно здійснюватись на таких рівнях:

- інституційному – внесення змін до Конституції держави у зв'язку із реформами, що реалізуються;

- законодавчо-спеціалізованому – зміни до законодавства, що спричинені реалізацією реформ та узгодженість між уже прийнятими законами в цілому, усунення двозначностей чи питань, які не описані в законодавчій базі;

- законодавчо-галузевому – внесення змін до законодавства у сферах бюджетної, податко-

вої, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту.

Такий комплексний характер законодавчого забезпечення реформ разом з упровадженням нової державної регіональної політики та оптимізації адміністративно-територіального устрою дасть змогу успішно здійснити необхідні для України структурні реформи [6].

**Висновки з проведеного дослідження.** Аналізуючи законодавчі ініціативи та нормативну базу, можемо зробити висновок, що держава в межах реформ та децентралізації влади прагне наділити територіальні громади чи їх об'єднання, зокрема сільські територіальні громади, ширшим колом повноважень, а також перерозподілити кошти для фінансового забезпечення таких змін. Потрібно також звернути увагу на те, що певні сільські територіальні громади не готові взяти на себе відповідальність щодо забезпечення повноцінної життєдіяльності громади та питань її розвитку в умовах відсутності управлінських знань та лідерів, які б упроваджували такого роду зміни. Для того щоб покращити ситуацію, потрібно враховувати інформаційний складник, а саме: навчання, обмін досвідом, вивчення прикладів успішного функціонування сільських територіальних громад в країнах ЄС та США, а також юридичну консультацію лідерів громад.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бородіна О.М. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій 2015–2020 рр. / О.М. Бородіна; Інститут економіки та прогнозування НАН України. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Borodina\\_AcademHearing2015.pdf](http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Borodina_AcademHearing2015.pdf).

2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2456-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17).

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

4. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз / Реанімаційний пакет реформ. – 28.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1453>.

5. Занько Т. Гранти для фермерів / Т. Занько // Агробізнес сьогодні. – 2011. – № 10(209) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agro-business.com.ua/>.

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

7. Майборода Г.М. Досвід розвитку економічно проблемних територій у Канаді та США / Г.М. Майборода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.geograf.com.ua>.

8. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art).
9. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія) : [навч. посіб.] / В.М. Опарін ; 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.
10. Оспіщев І.В. Фінанси : [навч. посіб.] / О.П. Близнюк, Л.І. Лачкова, І.В. Оспіщев та ін. ; за ред. І.В. Оспіщева. – К. : Знання, 2006. – 415 с.
11. Пантелеєва О.И. Особенности реализации программ развития сельских территорий в США и странах Евросоюза / О.И. Пантелеєва // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2010. – № 4. – С. 9–10.
12. Пантелеєва О.И. Изменения политики развития сельских территорий в развитых странах: возможные решения для России / О.И. Пантелеєва // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2010. – №7. – С. 19–22.
13. Патока І.В. Фінансове забезпечення сталого розвитку об'єднаних територіальних громад як складова ефективної децентралізації влади в Україні / І.В. Патока // Ефективна економіка. – 2015. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4582>.
14. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2456-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17).
15. Пухтинський М. Місцеве самоврядування: сучасні проблеми та перспективи / М. Пухтинський, О. Власенко // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cpp.org.ua/aspekts>.
16. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» від 12.01.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
17. Тичковська Л. Механізм фінансового забезпечення регіонального розвитку / Л. Тичковська // Схід. – 2010. – № 6(106). – С. 72–75.
18. Ткачук А. Про розвиток сільських територій і не тільки. (З олівцем над Концепцією розвитку сільських територій прийняту розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р.) / А. Ткачук ; Інститут громадянського суспільства – 06.10.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/pro-rozvytok-silskyh-terytorij-i-ne/>.
19. Трегобчук В.М. Інноваційно-інвестиційний розвиток національного АПК: проблеми, напрями і механізми / В.М. Трегобчук // Економіка України. – 2006. – № 2. – С. 4–12.