

УДК 352:336

Н.Ю.Мариненко, І.Ю. Крамар, Т.В. Подвірна

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз розподілу субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам. Особлива увага приділена умовам, за якими укрупнюються спроможні громади. Проаналізовано динаміку формування об'єднаних територіальних громад в Україні. Встановлено, що спостерігається позитивна динаміка кількості громад, але не збільшуються субвенції з державного бюджету, що може призвести до погіршення їх фінансової спроможності.

The analysis of subventions distribution from the state budget to the united territorial communities (UTC) has been carried out in the article. Attention in the paper is focused on the conditions under which powerful communities are integrated. A range of powers being envisaged for UTCs has been identified. As the reform of local self-government prescribes two main conditions for its implementation: the principles of the UTC's voluntariness and sufficiency, it has been found out that only 22% of them are not subsidized by the national budget. The dynamics of the UTC creation in Ukraine has been analyzed. A positive dynamics of the communities number has been determined, but subventions from the state budget do not increase, which may result in the UTCs solvency deterioration. It is emphasized that budget funds can not be the only financial resource for local self-governments, which requires the search for additional sources of funding for the UTCs' effective functioning.

Ключові слова: децентралізація, об'єднання територіальних громад, спроможна територіальна громада, місцевий бюджет, субвенція.

Keywords: decentralization, association of territorial communities, territorial community, local budget, subvention.

Постановка проблеми. Важливою складовою українського суспільства є територіальна громада. У процесі децентралізації чи не найактуальнішим є створення спроможних, самодостатніх територіальних общин, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для поліпшення забезпечення потреб спільноти. Проблема об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) та їх спроможність на сьогодні є досить актуальною і широко обговорюється науковцями, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику формування та розвитку спроможних територіальних громад в Україні досліджують такі вітчизняні науковці, як О. Батанов, О. Мороз, В. Кравченко, М. Орзіх та ін. Питання стосовно укрупнення та ефективного функціонування територіальних общин розглянуто у різноманітних законодавчих актах України. Правовою основою об'єднання територіальних громад є Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про місцеві вибори», «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів

депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», а також ухвалено зміни до Податкового кодексу і Бюджетного кодексу України щодо створення та виконання бюджетів ОТГ та ін.

Постановка завдання та мета. Метою статті є оцінювання умов і можливостей утворення спроможної територіальної громади та здійснення субвенцій до бюджетів об'єднаних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи з 2014 року, в Україні відбулися кардинальні зміни у напрямі децентралізації влади та розпочата реформа місцевого самоврядування, яка полягає у зміні системи адміністративно-територіальних одиниць базового рівня через ОТГ.

Реформою передбачено дві головні умови її впровадження: принципи добровільності та спроможності ОТГ.

Важливим принципом територіальних спільнот сіл, селищ, міст є добровільність їх утворення. Питання формування нових рубежів, створення місцевих общин прийматимуть органи влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критерій, так і думки громадян. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не зобов'язує місцеві спільноти об'єднуватися виключно до Перспективного плану формування територій громад областей [1].

Однак укрупнення місцевих общин не може здійснюватися не аргументовано і бути повністю непослідовним, воно має свої логічні межі. Наприклад, відстань від осередку спільноти до найдальшого населеного пункту повинна бути такою, щоб у надзвичайних випадках час прибуття швидкої та пожежної допомоги не перевищувала 30 хвилин.

Відповідно до субсидіарності найбільшу кількість повноважень повинні отримати органи влади, які розташовані найближче до людей, де вирішення поставлених завдань та надання послуг є найбільш ефективним і найменш затратним. Передбачено надання широкого спектру повноважень ОТГ:

- планування розвитку громади та формування бюджету;
- залучення інвестицій для розвитку громади;
- забезпечення позитивного клімату для розвитку підприємництва;
- керівництво закладами дошкільної, середньої та позашкільної освіти: бюджет общин отримує освітню субвенцію з державного бюджету для здійснення цієї позиції; обов'язково повинні бути «опорні школи» в осередку спільноти, щоб шлях доїзду не перевищував 15 хв. Питання, пов'язані із закриттям, добудовою чи відкриттям нових шкіл приймає місцева спільнота самостійно;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я щодо профілактики хвороб. Для здійснення цих функцій, до бюджету громади також повинна надійти пряма медична субвенція з державного бюджету, обов'язковою є наявність «вузлових» амбулаторій/ФАПів. Рішення щодо закриття, добудови чи будівництва нових лікарень приймають спільноти самостійно;
- розвиток муніципальної інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення);

- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- забезпечення благоустрою територій та утримання вулиць і доріг у населених пунктах — це одне із ключових повноважень територіальних громад, на яке вони повинні витратити до 80-90% власних коштів;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, тепло- постачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- муніципальна безпека: територіальна спільнота буде мати власну поліцію, яка забезпечуватиме громадський порядок та буде підпорядкованою громаді, її працівники лише координуватимуть свою роботу з Міністерством внутрішніх справ. У обшин має бути приміщення для поліції та кошти для її утримання;
- соціально-територіальна спільнота повинна мати пожежну частину;
- організація та забезпечення пасажирських перевезень на усій території самоврядування;
- розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- забезпечення соціальної консультації та допомоги через територіальні центри надання соціальних послуг;
- надання адміністративних послуг.

Територіальні громади зобов'язані забезпечити місцевих жителів усіма необхідними послугами. Для цього потрібні ресурси, а також адміністративні будівлі для розташування відповідних служб.

Передбачено, що адміністративним центром ОТГ визначається населений пункт, який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розміщений найближче до географічного осередку спільноти.

Для того, щоб забезпечити виконання такої кількості завдань, спільнота повинна мати відповідні ресурси. Тому одними із ключових принципів ОТГ сіл, селищ, міст є принцип спроможності.

В урядовій методиці формування спроможних громад роз'яснено термін «спроможна територіальна громада» — це територіальні громади сіл (селищ, міст), які у наслідок добровільного з'єднання можуть самостійно вирішувати питання та задовільняти повноваження, які виникають перед утвореною громадою за рахунок власних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури даної адміністративно-територіальної одиниці [4].

До 2015 р. бюджети місцевого самоврядування повністю залежали від державного, але завдяки низці законів та ухвал відбулися зміни і тепер місцеві бюджети мають власні надходження. Це стало важливим стимулом для утворення нових обшин. Так, протягом 2015-2017 років буде утворено 982 ОТГ (див. табл. 1), у яких укрупниться 7806 сільських, селищних, міських територіальних громад.

Таблиця 1

Кількість утворених ОТГ у 2015-2017 рр.*

Назва регіону України, область	Кількість ОТГ				Кількість населених пунктів, що входять до складу ОТГ			
	Всього за 2015-2017 рр.	2015р.	2016р.	2017р.	Всього за 2015-2017 рр.	2015р.	2016р.	2017р.
Вінницька	45	2	19	24	356	14	130	212
Волинська	34	5	10	19	630	80	86	464
Дніпропетровська	87	15	19	53	1136	159	260	717
Донецька	15	3	3	9	294	65	73	156
Житомирська	77	9	23	45	1492	152	413	927
Закарпатська	9	2	1	6	57	6	14	37
Запорізька	50	6	10	34	525	57	85	383
Івано-Франківська	31	3	8	20	226	26	63	137
Київська	8	1	1	6	49	6	3	40
Кіровоградська	18	2	3	13	159	25	26	108
Луганська	11	2	1	8	171	30	8	133
Львівська	55	15	7	33	637	151	110	376
Миколаївська	40	1	18	21	398	4	191	203
Одеська	34	8	3	23	428	98	48	282
Полтавська	50	12	6	32	667	179	87	401
Рівненська	42	5	13	24	518	41	189	288
Сумська	42	1	13	28	817	21	324	472
Тернопільська	76	26	10	40	756	283	62	411
Харківська	16	0	4	12	277	0	51	226
Херсонська	36	1	11	24	304	14	85	205
Хмельницька	59	22	4	33	1247	490	79	678
Черкаська	31	3	3	25	198	12	33	153
Чернівецька	38	10	6	22	201	45	36	120
Чернігівська	49	5	11	33	1045	57	311	677
ВСЬОГО	982	159	207	616	12588	2015	2767	7806

*Примітка: складено за інформацією щодо кількості ОТГ (за даними про проведення чи призначення перших місцевих виборів Центральної виборчої комісії (ЦВК) [5].

Лідерами із кількості утворених ОТГ є Дніпропетровська (87), Житомирська (77) та Тернопільська (76) області. Водночас, найменша кількість утворена в Київській (8), Закарпатській (9) та Луганській (11) областях. Якщо розглянути питання кількості населених пунктів, які вступили до складу ОТГ, то, за даними ЦВК, найбільше їх у Житомирській (1492), Хмельницькій (1247) та Дніпропетровській (1136) областях.

Протягом трьох років можемо спостерігати позитивну динаміку щодо створення ОТГ (у 2015р. – 159, у 2016 р. – 207 та у 2017р. – 616 громад).

Після згуртування общин, до його бюджету надходять додаткові фінансові ресурси, головними із яких є:

- податок на доходи фізичних осіб у розмірі 60% (до реформ – 0%),
- єдиний податок у розмірі 100%,
- новий податок на нерухоме майно повністю зараховується до бюджету місцевих спільнот (його ставки затверджуються органами місцевого самоврядування),
- податок на прибуток підприємств та фінансових установ, що перебувають у комунальній власності, – у 100% розмірі.

Громади мають право отримувати 25% від екологічного податку та 5% під продажу акцизних товарів, а також 55 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, кошти від використання та реалізації частини виробленої продукції у розмірі 1,5 %, плату за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції, туристичний збір, інші платежі та доходи, які передбачені законом України.[7].

Крім вище згаданих податків та зборів, населення, яке згуртувалося згідно перспективного плану, одержить фінансові ресурси на зростання інфраструктури – кошти із Державного фонду регіонального розвитку та субвенції з державного бюджету. Також держава здійснює, як уже згадувалося вище, цільову фінансову підтримку спільнотам у вигляді медичної та освітньої субвенцій. Розмір субвенції визначено Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. Існують правила, за якими розподіляють розмір субвенцій між бюджетами ОТГ: субвенції розділяють пропорційно до площі та кількості сільських жителів з'єднаних общин з однаковою вагою обох чинників.

У 2017 році найбільший розмір субвенції отримали Хмельницька (167 млн. грн.), Житомирська (155 млн. грн.) та Дніпропетровська (135 млн. грн.) області.

Однак, найбільш інформативним показником фінансової спроможності громади є дотаційність бюджетів згрупованих общин за 2015 рік. Його значення свідчить про реальний обсяг наповнення бюджетів новостворених ОТГ. Згідно даних Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, лише 22% ОТГ (34) мають недотаційний бюджет. Серед дотаційних бюджетів (125 ОТГ) – 40%, у 50 спільнотах відсоток дотаційності коливається у межах від 0,5% до 20%, у ще 40% (50 ОТГ) – від 20% до 50%, у 25 общин відсоток дотаційності перевищує 50% [3, с.27].

Постановою про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим на формування інфраструктури ОТГ на 2017 рік покращено порядок та умови отримання такої субвенції шляхом збільшення напрямів її використання.

Тепер кошти субвенції можуть бути спрямовані на:

- модернізацію центрів надання адміністративних послуг;
- закупівлю спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;
- погашення кредиторської заборгованості;

— капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах) [8].

У 2016 році субвенція з державного бюджету склала 1 млрд. грн. на формування та розвиток інфраструктури, який був розділений між 159 громадами. А у 2017 році субвенція розподілена між 366 заснованими у 2015-2016 роках громадами. Її сума становила 1,5 млрд. грн., із них 1 млрд. грн. спеціального фонду і 0,5 млрд грн. загального фонду[4].

Значне збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на формування та розвиток інфраструктури може спричинити зниження бажання згуртуватися у громади, що погіршить результати реформи. Проте бюджетні кошти не можуть бути єдиним фінансовим ресурсом місцевого розвитку, що вимагає пошуку додаткових джерел фінансування для ефективної діяльності ОТГ.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, у межах реформи місцевого самоврядування на ОТГ перекладено велику кількість нових повноважень, які потребують значних коштів. Якщо правильно використовувати ті фінансові ресурси, які передбачено передати громадам в умовах децентралізації, то результатом буде створення ефективної, спроможної територіальної громади.

1. Геопортал адміністративно-територіального устрою України / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://atu.minregion.gov.ua/ua/karta#map=6//49.43241258024849//30.520019531250004&&layer=8906587737484582-v:1|op:1//8894715282779406-v:1|op:1>; 2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 №157-19 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>; 3. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. / А. Мельничук, П. Остапенко. — К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. — 2016. — 35 с.
4. Методика формування спроможних територіальних громад / Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248117469&cat_id=246711250; 5. Сайт Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.drv.gov.ua/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145; 6. Проектні територіальні громади / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://atu.minregion.gov.ua/ua/gromady-list/>; 7. Формування спроможних територіальних громад. Практичний посібник / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://auc.org.ua/page/detsentralizatsiya>; 8. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад / Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250057552>