

УДК 312.523(478)

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ У КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Р. Хірівський, к. е. н., доцент

ORCID ID: 0000-0002-7299-429X

Львівський національний аграрний університет

© Р. Хірівський, 2018

<https://doi.org/10.31734/agrarecon2018.03.013>

Хірівський Р. Сучасні тенденції формування фінансово спроможних об'єднаних територіальних громад Львівської області у контексті здійснення реформи децентралізації

Розглянуто ресурсні параметри спроможності громади з точки зору фінансової самостійності. У процесі дослідження здійснено теоретичний аналіз показників фінансової спроможності громад. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) Львівської області згруповано за кількістю населення, внаслідок чого виділено чотири групи чисельністю від 7 до 12 ОТГ. Виявлено значну нерівномірність у забезпеченні громад трудовими ресурсами.

Зафіксовано зростання фінансової незалежності громад від дотацій із державного бюджету за збільшення масштабів їхнього функціонування. Аналіз дотаційності бюджету ОТГ Львівської області показав переваги найбільш населених громад за цим показником порівняно з найменшими ОТГ. При цьому простежується прямий зв'язок між розмірами громад та їхньою фінансовою самостійністю, адже саме у групі найбільших ОТГ зафіксовано усі три громади області, котрі повністю незалежні від дотацій із державного бюджету.

Дослідження продемонструвало, що громади із населенням понад 9 тис. осіб характеризуються найвищими середніми питомими показниками власних доходів бюджетів ОТГ області. Розраховано, що у громадах, починаючи від людної у 5 тис. осіб, збільшення населення й площі на 1% супроводжувалося зростанням власних доходів на 1,2%, що свідчить про вищі можливості густонаселених громад щодо формування бізнес-середовища.

Виявлено, що громади з кількістю населення понад 9 тис. осіб, котрі не перевищують максимальні параметри допустимої транспортної доступності до адміністративного центру, варто вважати оптимальними у формуванні ОТГ.

Ключовими чинниками їхньої спроможності є: співрозмірність кількості населення із земельними ресурсами громади; ширші можливості щодо розвитку сприятливого бізнес-середовища; збільшення на території громади кількості суб'єктів підприємницької діяльності.

Ключові слова: територіальна громада, фінансова спроможність, децентралізація, інтеграція, місцевий бюджет.

Khivivskyi R. Modern trends of forming financially fueled united territorial communities of the Lviv region in the context of the implementation a decentralization reform

The article considers the resource parameters of the community's capacity in terms of financial independence. In the course of the research, the theoretical analysis of indicators of community financial capacity was carried out. The distribution of the united territorial communities (UTC) of the Lviv region by population is carried out, during which four groups of communities, from 7 to 12 UTC are allocated. Significant unevenness in providing communities with labor resources has been revealed.

The growth of financial independence of communities from subsidies from the state budget with increasing scale of their functioning has been recorded. In the analysis of subsidy budget of the UTC of the Lviv region, it was found that in the most populated regions, the subsidy rate of the local budget is more than twice less than

the similar indicator of the lowest UTC. At the same time, a direct pattern between the size of the communities on its financial independence is observed. Indeed, it is in the group of the largest UTS's that all three communities in the oblast have been registered, which are completely independent of state budget subsidies.

The research has shown that communities with a population of more than 9 thousand people are characterized by the highest average specific indicators of their own revenues of UTC budgets of the region. It is estimated that in communities, starting with the population of 5 thousand people, an increase in population and an area of 1% was accompanied by an increase in own income of the population by 1,2%, which testifies to the higher potential of densely populated communities in shaping the business environment.

It is revealed that communities with a population of more than 9 thousand persons, which do not exceed the maximum parameters of acceptable transport accessibility to the administrative center, should be considered optimal in the formation of UTC.

The key factors of their ability are the proportionality of the population with the community's land resources; wider opportunities to develop a supportive business environment; increase in the territory of the community of business entities.

Key words: territorial community, financial capacity, decentralization, integration, local budget.

Постановка проблеми. Ключовим завданням сучасного розвитку України є створення самодостатніх територіальних громад, які у майбутньому стануть основою ефективного розвитку держави. Це можна пояснити тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, які є одними з основних ознак демократії (Кузьменко, 2017) [1].

Як відомо, в Україні у першій половині 2014 року стартував комплекс змін до існуючого законодавства, основною метою якого є передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Вказані заходи отримали назву «Національний проект «Децентралізація»», реалізація якого розпочалася із прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (Про схвалення ..., 2014) [2], Законів України «Про співробітництво територіальних громад» (Про співробітництво ..., 2014) [3], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Про добровільне ..., 2015) [4] та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації.

Станом на початок 2018 року вже утворено 366 ОТГ, що об'єднали 3118 громад (27,8% від загальної кількості місцевих рад станом на 01.01.2015 р.) та 5,7 млн осіб (13,4% загальної кількості населення України). У процесі децентралізації громади, зо-

крема, здобули фінансовий ресурс – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку (Реформа децентралізації) [5].

Фінанси відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві. Саме вони є складовою економічних відносин і водночас основним інструментом реалізації державної, регіональної та місцевої політики соціально-економічного розвитку.

У сучасних умовах органам місцевого самоврядування новостворених об'єднаних громад як ніколи важливо знати і розуміти природу місцевих фінансів, розбиратися в механізмі їхнього функціонування, уміти аналізувати ті процеси та явища, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових фондів, бачити ті форми, методи і засоби, за допомогою яких можна якнайповніше використовувати місцеві фінанси як один з інструментів ефективного впливу на всі процеси соціально-економічного розвитку своєї громади (Нездойминога, 2017). Саме через місцеві фінанси формуються певні відносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розміщені на їхній території. Нові ОТГ, що почали формуватися в Україні з 2015 року в межах Концепції реформування місцевого самоврядування, вже зіштовхнулися з проблемами формування бюджету та ефективного розподілу його коштів для виконання основних завдань територіальної громади із забезпечення благоустрою визначеної території, що й обґрунтовує ак-

туальність теми нашого дослідження (Наталенко, 2016).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема створення самодостатніх територіальних громад в Україні 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 є на це спроможною.

Світовий досвід засвідчує, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані органи, що створює простір для прояву ініціативи й творчості. Отже, актуальним є дослідження особливостей поняття та розвитку територіальних громад з точки зору їхньої самодостатності.

Уже досить тривалий час прискіпливий погляд науковців, управлінців, представників громадських організацій зосереджено на пошуку шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування, зокрема на підвищенні ефективності управління нею. Значний внесок у вивчення питань, що стосуються самодостатності територіальних громад, зробили такі автори, як О. Є. Нездоймиго (2017), котрий активно досліджує особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад; І. Ф. Коломієць та А. О. Пелехатий (2017), які проаналізували вплив масштабу функціонування громад України на рівень їхньої спроможності; В. Ю. Ніколенко (2016), основним напрямом досліджень котрої є формування фінансово стабільних громад, та ін.

Внесок учених у вирішення актуальних проблем функціонування територіальних громад є вагомим, але при цьому слід звернути увагу на об'єктивну необхідність подальшого дослідження питань, що стосуються забезпечення їхньої самодостатності в сучасних умовах розвитку.

Постановка завдання. Нашим завданням було виявлення оптимальних ресурсних параметрів спроможності громади з точки зору фінансової самостійності.

Методика дослідження та матеріали. У ході дослідження використано низку наукових методів. Зокрема, для опрацювання різномірних статистичних матеріалів активно задіяно метод аналізу. З метою виведення закономірностей формування спроможних громад застосовано методи їхнього групування і подальшого синтезу даних.

Матеріалами для дослідження слугували статистичні дані, опубліковані в мережі Інтернет, законодавчі акти й стандарти України, результати анкетного опитування голів сформованих ОТГ.

Виклад основного матеріалу. Місцеві бюджети є системоутворювальним складником фінансової системи держави. Саме через них держава активно проводить соціальну політику. На основі коштів місцевих органів, сконцентрованих у місцевих бюджетах, здійснюється фінансування до 70% видатків соціальної сфери (Ніколаєнко, 2016). Місцевий бюджет, а отже, й бюджет територіальної громади виконує низку функцій. По-перше, він забезпечує формування грошових фондів, що необхідні для здійснення діяльності місцевих органів влади. По-друге, через бюджет територіальної громади ведуть розподіл цих фондів між галузями та їхнє використання. Третью функцією бюджету територіальної громади можна назвати контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих цим органам влади (Нездоймиго, 2017).

Сьогодні територіальні громади після свого створення як юридичної особи формують бюджет місцевого самоврядування і розпоряджаються цими коштами самостійно або через створений ними орган місцевого самоврядування. Громади приймають рішення, чи потрібно їм об'єднувати частину своїх коштів на рівні району, області, чи ні. Реформування органів місцевого самоврядування дає реальні можливості для розвитку громади, а також певні переваги громадянам

розвивати бізнес на своїй території, не підпадаючи під дію громіздкого та неефективного Податкового кодексу, оскільки частина податків залишається у розпорядженні територіальної громади.

Одним із важливих завдань децентралізації є формування фінансової спроможності територіальних громад, що є ключовим елементом поняття «спроможна громада». Під цим поняттям дослідники розуміють спроможність територіальної громади як суб'єкта соціально-економічних відносин акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень конкурентоспроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову та економічну стабільність у довгостроковій перспективі (Павлюк та ін., 2016). Дослідження та оцінювання фінансової спроможності територіальної громади проводять на основі аналізу фінансових показників, дієздатності і стійкості територіальної громади. Отож, фінансову спроможність територіальної громади можна розглядати, по-перше, як результат достатнього, результативного і стабільного фінансового забезпечення регіонального розвитку, а по-друге, як передумову формування його конкурентних переваг (Вахович та Камінська, 2008).

Як зазначено, станом на 1 січня 2018 року в Україні функціонувало 366 об'єднаних територіальних громад. Із них 35 – на території Львівської області. Останні охоплювали площу близько 3906,38 км² (17,9% площі області) з населенням понад 282 тис. осіб (11,23% населення області). Характерною особливістю громад Львівщини є їхня значна ресурсна нерівномірність, що закладає основи суттєвої диференціації соціально-економічного розвитку у майбутньому.

З метою виявлення закономірностей впливу масштабів новостворених ОТГ на фінансову стабільність громади ми здійснили групування громад області за чисельністю населення (рис. 1).

Як показують результати групування, новостворені ОТГ значно диференційовані відносно чисельності населення, котре вони охоплюють. Зокрема, населення найбільшої

громади Львівської області (Ходорівська ОТГ) більш ніж в 11 разів перевищує показник найменш населеної Волицької громади (2292 осіб). На думку дослідників, це спричинює проблеми із регулюванням бюджетного забезпечення функціонування громад, наприклад, у частині соціальних та інших послуг, котрі мають надаватися їхнім жителям. Особливо відчутною стане вартість надання адміністративних послуг малонаселеним громадам (до 3 тис. осіб).

Проведене дослідження показує значні відмінності у забезпеченні фінансовими ресурсами функціонування громад. Одним з основних показників фінансової спроможності громади вважаємо розмір доходів на одного жителя. Вказаний критерій опосередковано демонструє продуктивність праці жителів, а також розвиток підприємництва в межах громади. Аналіз отриманих даних показує кореляційний зв'язок між масштабами громад і розміром доходів у розрахунку на одного жителя. Зокрема, найвищі показники демонструють громади площею понад 140 км² і населенням понад 9 тис. осіб (рис. 2).

Найнижчими власними доходами очікувано характеризуються громади з населенням до 3 тис. осіб і площею до 60 км². Характерно, що, починаючи із кількості населення у 5 тис. осіб, збільшення людності й площі громад на 1% супроводжувалося зростанням власних доходів населення на 1,2%, а це свідчить про вищі можливості густонаселених громад у формуванні бізнес-середовища.

Природним наслідком сприятливого бізнес-середовища є зростання фінансової незалежності громад від дотацій із державного бюджету. Так, аналіз дотаційності бюджету ОТГ Львівської області показав, що у групі найбільш населених громад показник дотаційності місцевого бюджету (12,6%) більш ніж удвоє менший від аналогічного показника найменших ОТГ (26,2%) (рис. 3). При цьому простежуємо пряму закономірність між розмірами громад та їхньою фінансовою самостійністю, адже саме у групі найбільших ОТГ зафіксовано усі три громади області, котрі повністю незалежні від дотацій із державного бюджету.

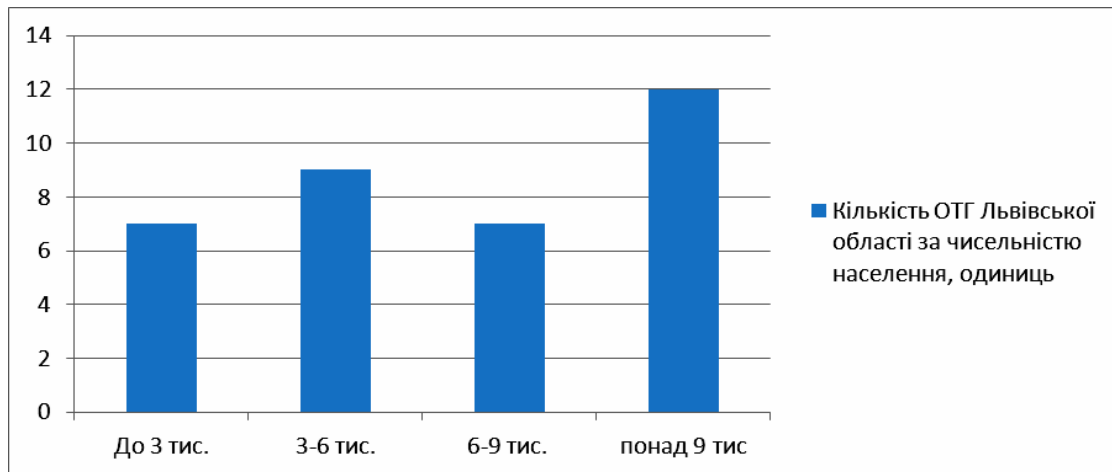


Рис. 1. Розподіл об'єднаних територіальних громад Львівської області за чисельністю населення.

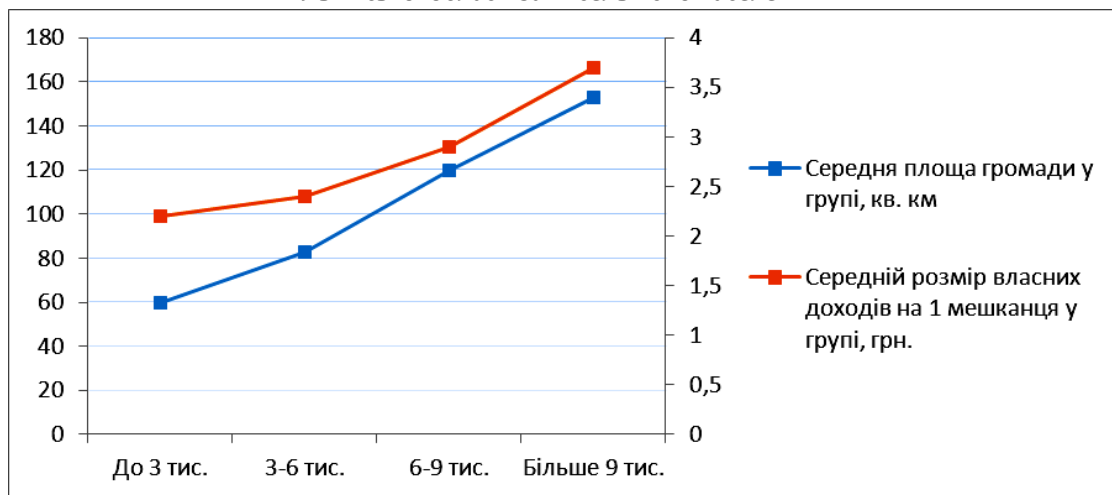


Рис. 2. Середні питомі показники власних доходів бюджетів ОТГ Львівської області.

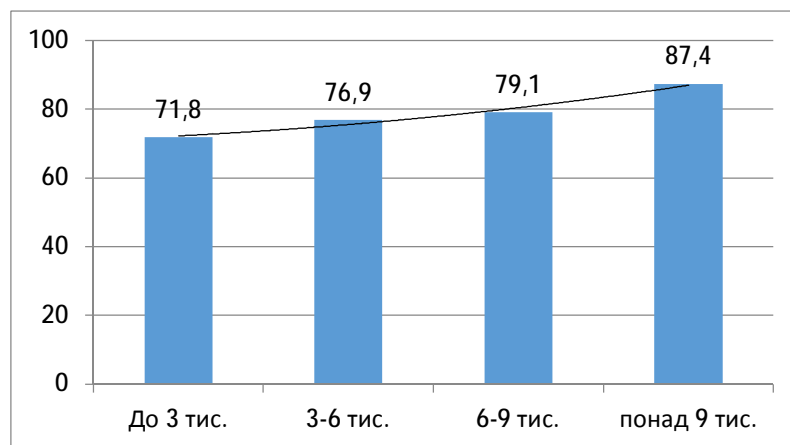


Рис. 3. Рівень фінансової самостійності громад Львівської області, %.

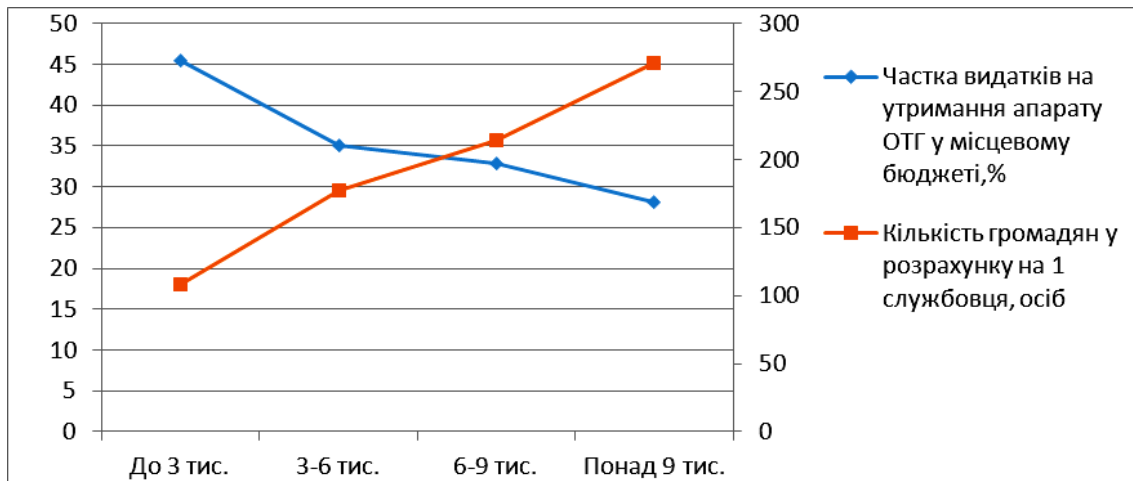


Рис. 4. Співвідношення населення ОТГ до частки видатків бюджетів на утримання апарату ОТГ.

Чинником ризику для малолюдних громад є значне навантаження на місцевий бюджет високої частки витрат на утримання апарату ОТГ внаслідок високої частки працівників апарату ОТГ у загальній чисельності населення громади (рис. 4). Вказаний чинник має двояке значення.

З одного боку, високе навантаження адміністративних працівників у розрахунку на 1000 жителів громади спричинює дефіцит її бюджету, з іншого – зумовлює краще охоплення керівництвом ОТГ потреб її жителів та більшу їхню участь у процесах життєдіяльності.

Погоджуємося з думкою (Коломієць та Пелехатий, 2017), що ближчим до оптимального з точки зору використання бюджетних коштів буде рівень надання адміністративних послуг у громадах із чисельністю жителів від 10 до 15 тис. осіб. У великих громадах виникатиме потреба у створенні нових центрів із надання послуг, що вимагатиме додаткових бюджетних ресурсів і забезпечення транспортного сполучення периферійних територій із центром громади. Таке сполучення, на думку науковців, можна налагодити як за рахунок власних транспортних засобів, які громада використовуватиме для вирішення зазначеної проблеми, так і за допомогою укладання договору з приватними перевізниками.

Висновки та перспективи подальших наукових пошуків. Здійснене нами дослідження дає підстави стверджувати про значний вплив масштабів функціонування громади на її фінансову спроможність.

Виявлено, що збільшення населення об'єднаної територіальної громади супроводжується зростанням її економічного потенціалу, зокрема фінансової незалежності. Вказані аспекти підвищують можливість надання кваліфікованих адміністративних послуг місцевому населенню, однак сфера управління та послуг при цьому віддаляється від безпосередніх користувачів, при цьому знижується вплив населення на діяльність громади.

На нашу думку, громади із чисельністю населення понад 9 тис. осіб, котрі не перевищують максимальні параметри допустимої транспортної доступності до адміністративного центру, варто вважати оптимальними для формування ОТГ. Такі ОТГ спроможні виконувати свої повноваження за рахунок власних фінансових можливостей, оскільки:

1. Чисельність населення вказаних ОТГ співрозмірна із земельними ресурсами громади;
2. Такі громади володіють ширшими можливостями щодо розвитку сприятливого бізнес-середовища через забезпечення його суб'єктів трудовими ресурсами, що з часом

сприятиме збільшенню надходжень від сплати місцевих податків і зборів, зокрема плати за землю та податку на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки);

3. Збільшення на території громади кількості суб'єктів підприємницької діяльності сприятиме акумуляції у місцевих бюджетах податку на доходи фізичних осіб.

СПИСОК ПОСИЛАНЬ

Вахович, І. М. та Камінська, І. М. 2008. *Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення*. Луцьк: Надстир'я.

Коломієць, І. Ф., Пелехатий, А. О., 2017. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні. *Економіка України*, 4 (665), с. 46–55.

Кузьменко, С. Л., 2017. Самодостатність територіальної громади: поняття та основні засади. *Теорія та практика державного управління*, [online] № 2 (57), с. 3. Доступно: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/3/06.pdf> [Дата звернення 12 вересня 2018].

Наталенко, Н. В. 2016. *Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль)*. Київ: Легальний статус.

Нездойминога, О. Є., 2017. Особливості формування бюджету територіальної громади. *Економіка та суспільство*, 11, с. 443–449.

Ніколенко, В. Ю. 2016. *Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навч. посіб.* Київ.

Павлюк, А. П., Олійник, Д. І., Баталов, О. А., Дацко, О. І., Валюшко, І. В. та Барвіцький, С. Ю. 2016. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування: аналітична доповідь. Київ.

Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 13, ст. 91.

Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 34, ст. 1167.

Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [online] Доступно: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [Дата звернення 14 вересня 2018].

Реформа децентралізації. Урядовий портал. [online] Доступно: < <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi> > [Дата звернення 2 жовтня 2018].

Стаття надійшла 12.10.2018.

