

МАЛІНОВСЬКА
Ольга Ярославівна
malinovska_o@ukr.net

УДК 352:336.14

МОТОРНИЮК
Уляна Іванівна
uliana.i.motorniuk@lpnu.ua

**ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА
ФОРМУВАННЯ ЇХ МАТЕРІАЛЬНО-
ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

к.е.н., доцент, Львівський
національний університет
імені Івана Франка

**FEATURES OF FUNCTIONING OF
TERRITORIAL COMMUNITIES AND
FORMATION OF THEIR MATERIAL AND
FINANCIAL SUPPORT**

к.е.н., доцент, Національний
університет "Львівська
політехніка"

MALINOVSKA Olha Yaroslavivna – PhD in Economics, Associate Professor, Lviv National University after Ivan Franko

MOTORNIUK Uliana Ivanivna – PhD in Economics, Associate Professor, National University "Lviv Polytechnic"

У статті окреслено поняття матеріальних та фінансових засад функціонування територіальних громад, та зазначено основні проблеми на даний період. Проведено аналіз та визначено фактори, що впливають на розвиток територіальних громад. Проблема представлена в загальних рисах, досліджено її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Протягом досить тривалого періоду часу увага державних чиновників та науковців зосереджується на самодостатності та фінансовій незалежності місцевого самоврядування. Нещодавно було прийнято низку правових документів стосовно фінансової децентралізації та децентралізації влади загалом. Для управління змінами необхідне спеціальне вивчення та наукове обґрунтування фінансової та матеріальної підтримки територіальних громад, яка є інструментом забезпечення соціальних цінностей та благ місцевих громад.

* * *

В статье обозначены понятия материальных и финансовых основ функционирования территориальных общин, и указаны основные проблемы на данный период. Проведен анализ и определены факторы, влияющие на развитие территориальных общин. Проблема представлена в общих чертах, исследовано ее связь с важными научными и практическими задачами. В течение достаточно длительного периода времени внимание государственных чиновников и ученых сосредотачивается на самодостаточности и финансовой независимости местного самоуправления. Недавно был принят ряд правовых документов по финансовой децентрализации и децентрализации власти в целом. Для управления изменениями необходимо специальное изучение и научное обоснование финансовой и материальной поддержки территориальных общин, которая является инструментом обеспечения социальных ценностей и благ местных общин.

* * *

Introduction. Transformation processes in Ukraine dictate the need to formulate such a concept of state financial policy, which would be the beginning of economic growth. This primarily leads to the creation at the territorial level of strong economic and financial systems that can independently solve local socio-economic problems. It is necessary to determine the role of material and financial support in the life of local self-government, the boundaries of a harmonious combination of economic feasibility of the existence of territorial communities with the main goal of the existence of local self-government in general - to meet the basic vital needs of citizens at the place of residence.

The purpose of the paper is to study and analyze the material and financial provision of local communities during decentralization.

Results. The analysis of the essence of the concept of "material and financial basis of local self-government" suggests that it is quite multifaceted. In some cases, it focuses on its economic essence, in others it is legal. Although the link and the significance of both spheres are evident. This is also explained by the dual nature of property and finance, namely, economic and legal. Principles of the formation of the material and financial basis of local self-government are the initial principles, ideas and principles, which are the basis of the organization and activity of the territorial communities, the population, representative bodies which they are formed, local executive bodies, caused primarily by the essence of local self-government those involved in the management of local material and financial resources. On the one hand, the material and financial basis of local self-government is divided into two parts: material and financial. On the other hand, the components of the material and financial basis of local self-government are: first, communal or municipal property (in Ukraine, the communal property is recognized and regulated by law); and secondly, revenues (revenues) of local budgets and other funds; and thirdly, another property that is designed and used to meet the local needs of the population.

Conclusion. Considering that the right to education, medical care guaranteed, guaranteed by the constitution, etc. should be ensured, and in order to prevent a biased distribution of financial resources in budget calculations, it is necessary to organize work on the calculation and consolidation at the legislative level of normative indicators of financial support of existing state social standards.

Ключові слова: децентралізація, місцева громада, місцеве самоврядування, територіальна громада, фінансове забезпечення

Ключевые слова: децентрализация, местная община, местное самоуправление, территориальная община, финансовое обеспечение

Keywords: territorial community, local community, decentralization, material and financial basis, financial provision

ВСТУП

Місцеве самоврядування є могутнім потенціалом державотворення і саме цей інститут відіграє значну роль у поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особистості, сприяє гармонізації прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства, що забезпечується, зокрема, у процесі здійснення фінансової діяльності. Сьогодні широко обговорюється розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новотворених юридичних осіб, надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів та ін. [1]. Трансформаційні процеси в Україні диктують необхідність формування такої концепції державної фінансової політики, яка б стала початком економічного зростання. Це насамперед зумовлює створення на територіальному рівні сильних економіко-фінансових систем, здатних самостійно вирішувати локальні соціально-економічні проблеми.

З метою управління проведенням змін, особливого вивчення та наукового обґрунтування потребує матеріально-фінансове забезпечення територіальних громад. Досить багато ґрунтовних робіт присвячені цій тематиці, але водночас залишається велика кількість питань, які потребують вирішення.

Необхідно окреслити роль матеріально-фінансового забезпечення у життєдіяльності місцевого самоврядування, межі гармонійного поєднання економічної доцільності від існування територіальних громад із головною метою існування місцевого самоврядування взагалі – задоволення основних життєво важливих потреб громадян за місцем проживання.

Питання фінансово-економічного забезпечення функціонування місцевого самоврядування знайшли своє місце у працях М. Латиніна. Правові питання регулювання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування відображені у працях С. Острович. В аналізі підходів до реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування використовувались праці В. Федотова та інших.

МЕТА статті полягає у вивченні та аналізі матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад під час проведення децентралізації.

РЕЗУЛЬТАТИ

Практика діяльності органів місцевого самоврядування в умовах легітимізації їхніх прав довела, що саме фінансова самостійність є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються.

Без перебільшення можна сказати, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення всіх інших принципів місцевого самоврядування. Від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Виняткова важливість проблем фінансової самостійності місцевих властей спонукає багатьох вчених вивчати ці питання, теоретично обґрунтовувати дефініції, визначати доцільні межі фінансової незалежності, розробляти конкретні механізми практичного втілення цього принципу.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування можна розглядати як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Вона також означає, що передумовою фінансової незалежності є розумна, з погляду на економічну доцільність, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування.

Фінансові ресурси слід розглядати як один із найважливіших видів ресурсного забезпечення громади. Сьогодні визначено (ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу), що для забезпечення потреб об'єднаних територіальних громад (ОТГ) можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій [2].

На даний час фінансова спроможність ОТГ покладається на ресурси внутрішнього характеру. Ресурси, а саме: інвестиції, благодійна допомога можуть бути одночасно і внутрішніми, і зовнішніми. ОТГ також одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів. Рада об'єднаної територіальної громади має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету ОТГ, внутрішні і зовнішні, в тому числі за рахунок отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій.

Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього характеру є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомішим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет [3].

Окремим джерелом фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є грантові кошти. В Україні в багатьох випадках грантові джерела відіграють вирішальну роль для фінансування різних проєктів у сфері місцевого розвитку. Грантова допомога може бути у формі грошових коштів (безповоротні гранти), консалтингових послуг, обладнання, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі [3].

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

Отже, фінансові ресурси ОТГ формуються за допомогою власних доходів і коштів, переданих з державного бюджету. Ключову роль відіграють кошти державного бюджету, які на безоплатній та безповоротній основі передаються об'єднаним територіальним громадам у вигляді субвенцій і дотацій. Частка переданих з держбюджету коштів здебільшого коливається в межах 65–75 % загальних доходів громади.

Варто відмітити податок з доходів фізичних осіб, надходження від якого забезпечують майже 57 % усіх власних доходів ОТГ. Можливостей отримання фінансових ресурсів в ОТГ є досить багато, тому виникає необхідність розвитку навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. Це стане ключовим фактором успіху у реалізації будь-яких ініціатив та проектів у сфері місцевого розвитку, а також буде запорукою функціонування спроможних територіальних громад.

Одним із найважливіших питань децентралізації є питання, – до якої межі і за якими повноваженнями може здійснюватись децентралізація. Для відповіді на це запитання ми маємо звернутись ще до одного дуже важливого терміна, без якого неможливо уявити процес децентралізації, це термін “субсидіарність” – організаційний і правовий принцип, згідно з яким спільнота вдається до будь-яких заходів лише тоді, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях, що є одним з основоположних принципів Європейського Союзу.

Матеріально-фінансова оснащеність публічно-владних повноважень – один із базових принципів формування компетенції, порушення якого робить повноваження формальними, бездіяльними, що не реалізованими на практиці, і тим самим ставить під сумнів можливість забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, підриває довіру населення до відповідного рівня влади.

Проблеми матеріально-ресурсного забезпечення місцевого самоврядування не є специфічно національними.

Аналіз сутності поняття “матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування” свідчить про те, що воно є досить багатограним. В одних випадках акцентується на його економічній сутності, в інших – на правовій. Хоча очевидним є зв'язок і значення обох сфер. Це пояснюється також подвійною суттю власності і фінансів, а саме – економічною та правовою.

Принципи формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування – це обумовлені, передусім, самою суттю місцевого самоврядування вихідні начала, ідеї, засади, що є основою організації та діяльності територіальних громад, населення, представницьких органів, які ним (ними) формуються, органів виконавчої влади на місцях, тобто тих, хто задіяний у процесі управління місцевими матеріальними та фінансовими ресурсами.

З одного боку, матеріально-фінансова основа поділяється на дві частини: на матеріальну та на фінансову. З іншого боку, складовими матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є: по-перше, комунальна чи муніципальна власність (в Україні визнається і законодавчо регламентується комунальна власність); по-друге, доходи (надходження) місцевих бюджетів та інші кошти; по-третє, інша власність, яка призначена та використовується для задоволення місцевих потреб населення.

ВИСНОВКИ

Матеріально-фінансове забезпечення, звичайно, відіграє дуже істотну роль у місцевому самовряду-

ванні, проте його роль, тим не менше, службова, підпорядкована. У межах конституційно-правової логіки не економічні вигоди, а насамперед соціальні цінності і блага, заради забезпечення яких існує місцеве самоврядування, можуть і повинні визначати його організацію та здійснення. Це цінності гідного життя і вільного розвитку людини, забезпечення за рахунок самостійної діяльності населення оптимальної міри і форм задоволення основних життєво важливих потреб громадян за місцем проживання.

Водночас головним фінансовим ресурсом місцевої громади є її бюджет, де акумулюються доходи і визначаються видатки певної території. Враховуючи це, питанням планування та використання бюджетів повинно приділятися значно більше уваги.

Враховуючи те, що передусім повинні бути забезпечені гарантовані Конституцією права на освіту, медичну допомогу тощо, та з метою запобігання упередженого розподілу фінансового ресурсу у розрахунках бюджету, необхідно організувати роботу стосовно розрахунку та закріплення на законодавчому рівні нормативних показників фінансового забезпечення існуючих державних соціальних стандартів.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80>.
2. Маліновська О.Я., Луць А.А. Фінансово-матеріальні засади функціонування територіальних громад. Економічні науки. Серія : Економіка та менеджмент, 2018. Вип. 15. С. 176-182. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>.
3. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Київ: КНЕУ, 2019. С. 125–152. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/>.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 № ETS N 122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997, № 280/97-ВР в ред. 24.07.2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

References

1. On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine. № 333 of 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80> (in Ukrainian).
2. Malinovska O.Y., Luts A.A. Financial and material foundations of the functioning of territorial communities. Series: Economics and Management, 2018. Vol. 1. pp. 176-182. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/> (in Ukrainian).
3. Kutsenko T., Sirenko Y. Securing the Financial Capacity of Territorial Communities as a Priority for Decentralization of Governance Kyiv, KNEU, 2019. pp. 125–152. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/> (in Ukrainian).
4. European Charter of Local Self-Government: International Document of 15.10.1985 № ETS N 122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997, № 280/97-VI, ed. 07/24/2014-URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian).