

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ СІЛЬСЬКИХ РАЙОНІВ: ЗАКРІПЛЕНІ ФУНКЦІЇ ТА ФІНАНСОВІ МОЖЛИВОСТІ

RURAL DISTRICTS' LOCAL BUDGETS: CONFIRMED FUNCTIONS AND FINANCIAL OPPORTUNITIES



Дмитро КРИСАНОВ,
доктор економічних наук,
Інститут економіки та прогнозування
НАН України, Київ

Dmytro KRYSANOV,
Doctor of Economics,
Institute for Economics
and Forecasting, Ukrainian NAS, Kyiv

Юлія НЕГОДА,
Національний університет
біоресурсів і природокористування,
Київ

Yuliya NEHODA,
National University
of Life and Environmental Sciences
of Ukraine, Kyiv



На початку 2005 року Урядом України було проголошено курс на проведення адміністративно-територіальної реформи (АТРеформи) з метою створення на низовому рівні самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць (АТО), які повинні бути наділені відповідними повноваженнями та забезпечені необхідними ресурсами з тим, щоб задовольнити потреби населення у всьому комплексі соціальних послуг. З того часу минуло практично десятиліття, однак є достатньо підстав стверджувати, що модель адміністративно-територіального устрою України, яка дісталася у спадок від колишнього СРСР, повністю збереглася, тобто виявилася дуже «живучою». До моменту затвердження нового Уряду України у лютому 2014 року ситуацію із проведенням АТРеформи було і є достатньо підстав оцінити як «заморожену». Це можна пояснити, на нашу думку, наступними причинами:

□ значна відмінність запропонованої моделі АТО від традиційної для сільських жителів (понад 10 тис. сільрад, що представляють інтереси 28,4 тис. сіл). Впровадження АТРеформи на практиці пов'язано з небезпідставними побоюваннями щодо погіршення обслуговування сільських жителів віддалених і дрібних поселень та їх доступності до об'єктів соціальної сфери (наприклад, у Київській області кількість низових територіальних громад заплановано зменшити у 3,4 раза – з 650 до 190 од. [1, с.31], а у Броварському районі – з 26 до 14 од. [2, с. 46-49]);

□ неможливість повсюдного й одночасного створення самодостатніх АТО унаслідок вузькості наявної податкової бази, гальмування розвитку сільської економіки та недоцільності й неможливості подолання дефіциту місцевих бюджетів виключно за рахунок загальнодержавних податків;

□ підсилення тенденцій згортання мережі об'єктів соціальної та виробничої сфери, подрібнення поселенської мережі та знелюднення дрібних сіл виступають як об'єктивні чинники, що спотворюють модельні параметри АТО і ставлять перед необхідністю їх укрупнення у перспективі;

□ незавершеність формування законодавчої бази створення АТО тощо.

За нинішніх умов коло проблем із забезпеченням населення всіма видами соціального обслуговування не звузилося, а навпаки – доповнилося новими

унаслідок поширення світової фінансово-економічної кризи на Україну. Вона супроводжується згортанням податкового потенціалу традиційних платників податків у сільській місцевості, руйнацією об'єктів соціальної сфери, погіршенням її фінансування, збідненням «асортименту» соціальних послуг для сільських жителів тощо. Прийняття нового Бюджетного кодексу України (БКУ) [3] закріпило надзвичайно забюрократизовану систему підтримки дефіцитних місцевих бюджетів з Державного бюджету і поставило перед необхідністю децентралізації управлінських функцій і фінансових ресурсів та розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Водночас необхідно звернути увагу на ту обставину, що в ієрархічній структурі місцевих бюджетів його найнижча ланка в сільській місцевості – сільські, селищні, районні бюджети, а також бюджети районів – у переважній більшості є дефіцитними. Дефіцитність місцевих бюджетів є однією із найгостріших проблем чинної бюджетної системи, і тому вона була, є і буде актуальною у всі часи і за всіх економічних систем з однією лише різницею: співвідношенням власних, закріплених та залучених доходів (переданих фінансових ресурсів) у місцевих бюджетах різних рівнів.

Дуже важливими причинами, що і прямо, і опосередковано впливають на ступінь дефіцитності місцевих бюджетів, є: по-перше, рівень податко-спроможності власної та закріпленої за місцевими органами влади бази оподаткування; по-друге, набір виконуваних функцій та їх «вартість» для конкретної місцевості; по-третє, специфіка розмежування закріплених функцій між різними місцевими та державним бюджетами в конкретних регіонах, районах і територіальних громадах тощо. Що стосується виконуваних (закріплених) функцій (повноважень, компетенцій) органами місцевого самоврядування, то вони включають наступні у таких сферах і галузях діяльності [4]:

- соціально-економічного розвитку, плануванні та обліку;
- бюджеті, фінансах і цінах;
- управлінні комунальною власністю;
- житлово-комунальному господарстві, побутовому, торговельному обслуговуванні, громадському харчуванні, транспорті і зв'язку;

У статті розкрито теоретичні засади та практичні аспекти виконання органами місцевого самоврядування функцій надання публічних послуг населенню та економічного розвитку підпорядкованої території з точки зору забезпечення їх фінансовими ресурсами. На прикладі приміського району столичного регіону проаналізовано ситуацію з наповненням доходної частини місцевих бюджетів та оцінено ступінь їх достатності для виконання рольових функцій місцевими органами влади. Розроблено пропозиції щодо фінансової децентралізації, створенню з урахуванням місцевої специфіки нових джерел оподаткування у низових ланках місцевого самоврядування та зміцненню наявного потенціалу генерування доходів з метою посилення фінансової самодостатності та повнішого покриття фінансових потреб бюджетів споживання низових територіальних громад.

The theoretical principles and practical aspects of local authorities executing social maintenance functions for civilians and economic development of subordinate territory in the terms of their provision by financial resources are revealed in the article. Taking one of suburban districts of metropolitan area as an example, the situation with local budgets revenues has been analysed; the level of their adequacy for local authorities' main functions fulfilment has been evaluated. Suggestions are developed on financial decentralization, creation recognition local specific of new sources of taxation in the basilar links of local self-government and strengthening of present potential of generating of profits, with the purpose of strengthening of financial self-sufficiency and more full covering of financial necessities of budgets of consumption of basilar territorial communities.

- будівництві;
- освіті, охороні здоров'я, культурі, фізкультури і спорті;
- регулюванні земельних відносин та охороні довкілля;
- соціальному захисті населення;
- зовнішньоекономічній діяльності;
- вирішенні питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпеченні законності, правопорядку, прав і свобод громадян тощо.

Оскільки в Україні на місцевому рівні сумісно функціонують два органи влади (державної та місцевого самоврядування із розмежуванням їх повноважень), то це зумовило формування і функціонування двох відповідних секторів бюджету: державного бюджету та місцевих бюджетів. Одна з основних меж безпосередньо у зазначених бюджетах полягає у їх поділі на бюджет споживання (фінансування витрат на утримання об'єктів соціальної сфери та соціальне обслуговування населення) і бюджет розвитку (нарошування й розбудова потенціалу для генерації податків). Водночас формування місцевих бюджетів має певні особливості, а саме:

а) загальний фонд місцевих бюджетів:

- за рахунок джерел доходів, що закріплені за бюджетами органів самоврядування в районі та які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (15 джерел) [3, ст. 64, а також ст. 65];
- за рахунок джерел доходів, що закріплені за бюджетами органів самоврядування в районі та які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (19 джерел) [3, ст. 69, 65, 66];

а) спеціальний фонд місцевих бюджетів:

- за рахунок джерел доходів, що закріплені за бюджетами органів самоврядування в районі та які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (10 джерел) [3, ст. 71].

Наведений перелік був зафіксований при введенні Бюджетного кодексу України [3] в дію у 2010 році. Однак пізніше різними законодавчими актами значна частина податкових джерел було виключено, а тих, що залишилися, – уточнено, змінено чи доповнено. У перспективі буде всього вісім податків. Встановлено також схему розподілу доходів між різними рівнями бюджетів та механізм вирівнювання надходжень і порядок приведення їх у відповідність із витратами на виконання власних і делегованих повноважень.

Доходи місцевих бюджетів загального фонду, які закріплені БКУ на постійній основі, коригуються за рівнем нормативів бюджетної забезпеченості: частка доходів, що перевищує норматив, вилучається до державного бюджету для формування централізованого фонду трансфертів. Якщо ж надходження до загального фонду місцевих бюджетів недостатні відносно до нормативів бюджетної забезпеченості, то дефіцитним бюджетом надаються трансферти. Відповідно до БКУ самостійність функціонування місцевих бюджетів ґрунтується на законодавчому закріпленні за ними власних та закріплених джерел доходів. Власні доходи – належать виключно органу самоврядування, закріплені – передаються органам самоврядування на постійній довготривалій основі.

Ситуація з наповнюваністю доходної частини місцевих бюджетів України та їхніми реальними фінансовими можливостями щодо виконання закріплених функцій розкрито в **табл. 1**.

Аналіз наведених статистичних даних свідчить про те, що «вартість» виконуваних органами місцевого самоврядування функцій за 2005-2012 роки зростала значно швидше (у 4,3 раза), ніж їхні власні фінансові можливості (у 3,3 раза), унаслідок чого значно збільшилася дефіцитність місцевих бюджетів (у 5,5 раза – до 120,4 млрд. грн.). Зазначимо, що, починаючи з 2011 року, обсяги дефіциту місцевих бюджетів (у вартісному вимірі) перевищили обсяги власних податкових надходжень. Це свідчить про те, що рівень централізації доходної бази постійно підвищувався, а отже, все більша частина коштів концентрувалася в Державному бюджеті, тому відповідно роль місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні виконання закріплених функцій постійно зростає. І навіть з прийняттям нового Бюджетного кодексу України ситуація покращилася дуже незначно (**табл. 2**).

Таблиця 1. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів та їх частка у структурі фінансових ресурсів Зведеного бюджету України, млрд. грн.

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Валовий внутрішній продукт (у фактичних цінах)								
вироблено	441,4	544,1	720,7	948,0	913,3	1082,6	1302,1	1408,9
Зведений бюджет:								
- доходи	134,2	171,8	219,9	297,9	273,0	314,5	398,5	445,5
- видатки	141,7	175,3	226,0	309,2	307,4	377,8	416,8	492,4
- дефіцит	-7,8	-3,7	-7,7	-14,1	-37,3	-64,7	-23,0	-50,8
Місцеві бюджети:								
- доходи	30,3	39,8	58,3	73,9	71,0	80,5	86,6	100,8
- видатки	52,0	72,3	96,4	126,8	127,1	152,0	187,2	221,2
- дефіцит	-21,7	-32,5	-38,1	-52,9	-56,1	-71,5	-100,6	-120,4
Частка місцевих бюджетів у структурі фінансових ресурсів Зведеного бюджету, %:								
- у доходах	22,6	23,2	26,5	24,8	26,0	25,6	21,7	22,6
- у видатках	36,8	41,3	42,7	41,0	41,4	40,2	42,8	44,9

Джерело: Статистичний щорічник України за 2012р. – К.: «Август Трейд», 2013. – С. 30, 55-59.

Таблиця 2. Результативність новацій Бюджетного кодексу України (2010 рік)

Показники	До бюджетної реформи:			Після реформи:			2013 до 2010, вт, одиниць
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Усього бюджетів, одиниць:	690	690	690	690	690	690	-
дотаційні	631	654	674	657	666	657	-17
донори	59	36	16	33	25	33	+17
Частка, у %: дотаційних донорів	91,4	94,8	97,7	95,2	96,5	95,2	-2,5
	8,6	5,2	2,3	4,8	3,5	4,8	+2,5

Розраховано авторами на основі законів про затвердження бюджету за відповідні роки.

Нинішня структура місцевих бюджетів включає обласні, районні та бюджети територіальних громад (сільських, селищних, міських). Первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основними носіями його функцій і повноважень є територіальні громади (сільські, селищні, міські). Тобто це **мікрорегіональні утворення** субнаціонального рівня із системою органів місцевого самоврядування. В економічному відношенні локальні територіальні ланки не рівноцінні і входять як складові у значно більші адміністративно-територіальні утворення – районні, а райони у свою чергу – в обласні. Обласні є субнаціональними територіально-адміністративними утвореннями: їх прийнято визначати як **регіони**, а райони, що займають проміжне положення, було б логічно означити як **мезо-регіони**. І нижче за аналогією: населені пункти, де немає місцевої ради, – **міні-регіони**, а елементарні частинки – села з одним домогосподарством – **нано-регіони** (запропонована класифікація є чинною лише для умов нашого дослідження).

Окремо взяті сільські та селищні бюджети, а також міст районного підпорядкування і бюджетів районів у містах є **базовими бюджетами**. Зазначені бюджети базової ланки бюджетної системи є **первинним рівнем** регіонального прояву – низовим рівнем об'єднання громадян за територіально-регіональною ознакою. **Вторинним рівнем** регіонального прояву об'єднань громад з характерною ознакою спільних соціально-економічних і культурних потреб є районна сукупність територіальних громад базового рівня, споріднених своєю визначальною характеристикою. **Третинним рівнем** регіонального прояву, що викремлюється за територіальною ознакою місцевих бюджетів, є область.

Низовий осередок владної структури самоврядування без розподілу законодавчих і виконавчих функцій – **сільська рада**. А на наступних рівнях – вторинному і третинному (в районі та області) – формуються законодавчі й виконавчі органи як представницькі органи територіальних громад. Отже, лише **район** виступає як **просторово-адміністративний базис життя й діяльності населення** із системами розселення, виробництва, управління, соціальної та транспортної інфраструктури й наявним природно-ресурсним потенціалом. На його території формуються

Таблиця 3. Надходження коштів до бюджету Броварського району Київської області

Стаття	2005		2010		2012		Відхилення	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	2012 : 2005 = %	2012 - 2005 = пп
Податки	21171	23,6	76801	26,3	94737	29,2	447,5	+5,6
в т.ч. на доходи і прибуток	15489	17,3	52513	18,0	68093	21,0	439,6	+3,7
на власність	615	0,6	1919	0,6	330	0,1	53,6	-0,5
за природні ресурси	2033	2,3	18505	6,4	25888	8,0	1273,4	+5,7
окремі податки	2	0,0	213	0,1	17	0,0	850,0	0,0
місцеві податки	702	0,8	312	0,1	406	0,1	57,8	-0,7
інші податки і збори	2330	2,6	3339	1,1	3	0,0	0,1	-2,6
Неподаткові надходження	6795	7,6	20390	7,0	1591	0,5	23,4	-7,1
в т.ч. від підприємництва	2831	3,1	3610	1,2	1294	0,4	45,7	-2,7
адміністративні збори	160	0,3	594	0,2	221	0,1	138,1	-0,2
інші надходження	13	0,0	62	0,0	13	0,0	100	0,0
власні надходження установ	3791	4,2	16124	5,6	63	0,0	1,6	-4,2
Доходи від операцій з капіталом	6654	7,4	3236	1,1	0	0,0	0,0	-7,4
Трансферти	55067	61,4	191126	65,5	228323	70,3	414,5	+8,9
Цільові фонди	38	0,0	460	0,1	0	0,0	-	0,0
Надходження, всього	89725	100	292013	100	324560	100	361,7	0,0
з них: загальний фонд	72166	80,4	247691	84,8	295632	91,1	409,6	+10,7
спеціальний фонд	17559	19,6	44322	15,2	28928	8,9	164,7	-10,7

Складено і розраховано за матеріалами річних звітів сільських, селищних і районної рад Броварського району за відповідні роки.

доходи бюджетів усіх рівнів та здійснюється їх витрачання з урахуванням загальних, спільних для мешканців району, інтересів територіальної громади. Саме на районному рівні спостерігається консолідований інтерес низових локальних утворень, на нього замкнені та перманентно вирішуються всі організаційні й фінансові питання стосовно функціонування найчисельнішої базової ланки бюджетної системи країни. Спорідненості ж інтересів у їх безпосередньому прояві між територіальними громадами районів практично не існує: їх зв'язок опосередковується представницьким органом обласного рівня. **Фінансово-економічні відносини між районними ланками** місцевих бюджетів – автономні, тоді як **ці ж відносини між базовими ланками** бюджетної системи на рівні району – консолідовані.

Отже, **районна ланка бюджетної системи** має ознаки відкритої підсистеми соціально-економічного комплексу країни та одночасно виступає відносно самостійною його частиною із власною системою відтворення усіх її елементів: населення, виробничої та соціальної сфери, інфраструктурних об'єктів, управління тощо. Вона об'єднана цілісністю, субординаційністю адміністративно-управлінської вертикалі, взаємозв'язаністю, тісним переплетінням економічних відносин і фінансових потоків, які проявляються через організаційно-правові форми суб'єктів господарювання та їх різнопланові зв'язки із властими та іншими структурами. Це необхідні передумови для організації та забезпечення узгодженого розвитку міських і сільських поселень району, формування мережі опорних пунктів (центрів) соціального обслуговування населення, об'єднаних спільною соціальною і транспортною інфраструктурою у системну цілісність. Все перераховане вище дозволяє сприймати оцінку фінансової забезпеченості районної ланки місцевого самоврядування як адекватної реальному економічному стану усієї цієї системи. Ось чому аналіз формування коштів бюджету сільського району дає можливість виявити вплив основних чинників (джерел оподаткування) та визначити рольові функції міжбюджетних трансфертів у цьому процесі.

Вибір Броварського району столичної області для поглибленого аналізу зазначених процесів враховував його розміщення у приміській зоні м. Києва, а районний центр – обласного підпорядкування. Це дає можливість виявити ступінь автономності бюджету району за рахунок доходів, які генеруються на власній податковій базі (без доходів підприємств райцентру), що сприятиме рельєфнішому розкриттю рольових функцій міжбюджетних трансфертів.

Територія району має конфігурацію, наближену до кола, переважна більшість транспортних потоків з сіл району проходить через його центр або ж на ньому і замикаються. Через Бровари проходить автомагістраль Чернігів – Київ та залізниця Москва – Київ. На території району розташовано 46 населених пунктів, з них три селища міського типу, а 26 сіл – на відстані понад 30 км від райцентру. Останнє пояснюється тяжінням Броварів до центру столичного мегаполісу. Серед сільського населення працездатного віку 35% зайняті за межами району в містах Києві та Броварах, близько 30% – у сільському господарстві, майже 7% – у малому бізнесі, а решта – не мають постійного місця роботи, безробітні або навчаються. Працевлаштовані у містах сільські жителі там же сплачують і прибутковий податок. Проте вони користуються соціальними благами і послугами за місцем проживання, що чинить додатковий тиск на видаткову частину місцевих бюджетів. Основні джерела оподаткування та їх вклад у формування бюджету району наведено в **табл. 3**. Зазначимо, що роль власних надходжень зростає, а міжбюджетних трансфертів – підвищується (на 8,9 вп за сім років).

Напрями, основні сфери та галузі, а також обсяги фінансування з бюджету району, наведені в **табл. 4**. Їх аналіз свідчить про те, що навіть із урахуванням міжбюджетних трансфертів бюджет району за вказаний період із профіцитного перетворився у дефіцитний, хоча темпи приросту видатків із загального фонду перевищували зростання видатків взагалі (відповідно 450,5% і 407,2%, порівняно із надходженнями – 361,7% за сім років).

Враховуючи ту обставину, що бюджет району включає весь набір місцевих бюджетів – сільських, селищних та районного – буде доречно розкрити вклад кожного з них у забезпечення стабільного функціонування об'єктів соціальної сфери, соціального обслуговування населення, транспортного господарства, екологічної безпеки тощо.

Наведені в **табл. 5** звітні дані свідчать про те, основне фінансове навантаження – 78% із загального обсягу видатків – припадає на районний бюджет. У цьому зв'язку постає питання: а наскільки кожен із місцевих бюджетів за рахунок власних доходів забезпечує виконання закріплених і делегованих повноважень (**табл. 6**)?

Наведені в **табл. 6** звітні дані місцевих бюджетів Броварського району свідчать про те, що без міжбюджетних трансфертів, тобто

Таблиця 4. Видатки коштів із бюджетів Броварського району Київської області

Стаття	2005		2010		2012		Відхилення	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	2012 : 2005 = %	2012 - 2005 = пп
Державне управління	3440	4,1	12520	4,2	15304	4,5	444,9	+0,4
Правоохорона і безпека	387	0,5	1811	0,6	2638	0,8	681,6	+0,3
Освіта	22607	27,0	73084	24,6	99114	29,0	438,4	+2,0
Охорона здоров'я	23359	27,9	86059	29,0	99100	29,0	424,5	+1,1
Соціальний захист	7729	9,2	47080	15,9	69594	20,5	900,4	+11,3
Житлово-комун. госп.	1296	1,5	3099	1,0	6054	1,8	467,1	+0,3
Культура, мистецтво, ЗМІ	2347	2,8	10046	3,4	12097	3,5	515,4	+0,7
Фізична культура і спорт	405	0,5	1189	0,4	1367	0,4	337,5	-4,7
Будівництво	4250	5,1	15341	5,2	5135	1,5	120,8	-3,6
Сільське господарство	0	0,0	133	0,0	1749	0,5	-	+0,5
Транспорт і комунікації	2214	2,6	3427	1,2	4273	1,2	193,0	-1,4
інші послуги з ек. діяльності	848	1,0	1103	0,4	2650	0,8	312,5	-0,2
Охорона навкол. середов.	30	0,0	3839	1,3	36	0,0	-	0,0
Запобігання надзвич. сит.	2	0,0	97	0,0	37	0,0	-	0,0
Цільові фонди	2	0,0	606	0,2	35	0,0	-	0,0
інші видатки	14923	17,8	37204	12,6	22183	6,5	148,6	-11,3
Видатки всього	83839	100	296638	100	341366	100	407,2	0,0
Надходження, всього	89725	107,0	292013	98,4	324560	95,1	361,7	-11,9
Дефіцит (-), Профіцит (+)	+5886	7,0	-4625	-1,6	-16806	-4,9	-	-11,9
Фінансування за акт. операц.	0	0,0	4625	1,6	11037	3,2	-	+3,2
Видатки загального фонду	70685	84,3	249710	84,2	318458	93,3	450,5	+9,0
Видатки спец. фонду	13154	15,7	46928	15,8	22908	6,7	174,1	-9,0

Складено і розраховано за матеріалами річних звітів сільських, селищних і районної ради Броварського району за відповідні роки.

Таблиця 5. Структура видатків зведеного бюджету місцевих бюджетів Броварського району Київської області за 2012 рік

Найменування показників	Всього		Загальний фонд		Спеціальний фонд	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Зведений бюджет, у %	341363 100,0	100,0 -	318456 93,3	100,0 -	22907 6,7	100,0 -
Районний бюджет, у %	266258 100,0	78,0 -	259274 97,4	81,4 -	6984 2,6	30,5 -
Селищні бюджети, у %	27377 100,0	8,0 -	21422 78,3	6,7 -	5955 21,7	26,0 -
Сільські бюджети, у %	47728 100,0	14,0 -	37760 79,1	11,9 -	9968 20,9	43,5 -

Складено і розраховано за матеріалами річних звітів сільських, селищних і районної ради Броварського району.

Таблиця 6. Структура доходів зведеного бюджету місцевих бюджетів Броварського району Київської області за 2012 рік

Найменування показників	Усього		Без міжбюджетних трансфертів		Кошки 1		Кошки 2	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Зведений бюджет, у %	324560 100,0	100,0 -	96328 29,7	100,0 -	68399 21,1	100,0 -	27929 8,6	100,0 -
Районний бюджет, у %	259178 100,0	79,9 -	45636 17,6	47,4 -	45479 17,5	66,5 -	157 0,1	0,6 -
Селищні бюджети, у %	22218 100,0	6,8 -	21219 95,5	22,0 -	13226 59,5	19,3 -	7993 36,0	28,6 -
Сільські бюджети, у %	43164 100,0	13,3 -	29473 68,3	30,6 -	9694 22,5	14,2 -	19779 45,8	70,8 -

Складено і розраховано за матеріалами річних звітів сільських, селищних і районної ради Броварського району.

за рахунок власних та закріплених доходів, низові територіальні громади спроможні профінансувати лише близько 30% витрат, з них: районний бюджет – дещо більше, ніж на 1/6, сільські бюджети – на 2/3, селищні бюджети – понад 95%.

Аналіз наповнюваності доходної частини місцевих бюджетів у ретроспективі свідчить про те, що на початку 2000-х років ситуація була значно кращою. Зокрема, згідно з результатами проведених досліджень [5, с. 103-106] якщо у 2002-2003 роках до першої групи з показником самозабезпеченості (відношення обсягу власних доходів до обсягу запланованих видатків) 20-28% належало п'ять сільських рад, а до п'ятої групи – відповідно 265-288% – три сільських і три селищних ради, то в 2010-і роки з уведенням у дію БКУ [3] ситуація суттєво змінилась (табл. 7).

Зокрема [6, с. 140 - 141], якщо у 2011 році в першу групу увійшли сім (на дві більше, ніж на початку 2000-х років) сільських рад із коефіцієнтом самозабезпеченості лише 16,5%, то у 2012-2013 роках – тільки дві сільради (15,2% і 17,8%). Це пояснюється тим, що унаслідок

дефіциту власних доходів фінансування об'єктів освіти та медичного обслуговування, що розташовані на території п'яти сільських рад, перевели на районний бюджет. Крім цього, мало місце певне нарощування власних доходів (у межах 12,2-26,9%) за рахунок збільшення обсягів податку на доходи фізичних осіб, плати за землю та неподаткових надходжень. Якраз це і послужило підставою для переходу зазначених сільських рад до другої (24-40%) і третьої (41-69%) груп з вищим рівнем самозабезпеченості.

Аналізуючи наповнюваність та варіацію показників п'ятої групи (рівень самозабезпеченості у межах 94,8-163,7%), необхідно зазначити, що у 2011 році до неї входили одна селищна та дві сільські ради, у 2012-2013 – п'ять (дві селищні та три сільські ради). У табл. 7 показано, що у 2012 році Пухівська, а в 2013 – Калинівська і Рожівська сільські ради були забезпечені власними доходами лише на 95%, але покрили дефіцит за рахунок вільних залишків на кінець попереднього року. Зазначимо, низка територіальних громад району мають досить потужний промисловий та аграрний потенціал, зокрема: на території **Велико-Димерської с/ради функціонує** велике підприємство з іноземними інвестиціями «Кока-Кола Беверіджиз Україна Лімітед»; **Калинівської** – комбінати «Тепличний» і з вирощування квітів, заводи будматеріалів і з виробництва віконних та дверних систем; **Калитянської** – завод комбікормів та преміксів, СВАТ «Агрокомбінат «Калита»; **Пухівської** – «Птахофабрика Київська», завод вентиляційного обладнання; **Рожівської** – ППР «Броварський», підприємство з виготовлення хлібобулочної продукції, тепличний комплекс з вирощування овочів та баштанних культур, **Зазим'янської** – низка ТОВ: «Веста», «Алеко-груп», «Ніко Плюс», «Бета Інтер», «Ярош Траст», «Зазим'є-Енергосервіс», «Міжнародна група морепродуктів» та ін.

Це важлива умова підтримання фінансової самодостатності територіальних громад: з одного боку, дозволяє забезпечувати місцеве населення робочими місцями, а з другого – підтримувати місцеві бюджети доходами із власних джерел. Такими самодостатніми низовими територіальними громадами є лише кожна 5-10, а в багатьох сільських районах – лише 1-2.

Отже, поширюється тенденція збіднення доходної частини бюджетів органів місцевого самоврядування, і це супроводжується збільшенням видатків з районного бюджету. Зазначимо, що згідно з БКУ [3, ст. 88, 89, 91] на районний бюджет покладено фінансування 19, а на місцеві бюджети первинного рівня – 32 соціально-економічних функцій. Однак їх суттєве наповнення та «вартість реалізації» дуже помітно різняться.

За таких обставин постає логічне питання: на яку модель організації фінансування соціального обслуговування населення низових територіальних громад доцільно переходити у нинішніх умовах? При цьому, на нашу думку, необхідно враховувати таке:

□ згідно зі схваленою у квітні ц.р. Урядом України Концепції-2014 [7] планується перейти на нову модель територіальної організації влади, основою якої буде фінансово самодостатня адміністративно-територіальна

Таблиця 7. Рівень самозабезпеченості сільських та селищних рад Броварського району Київської області

Група	Назва сільської (селищної) ради	2011			2012			2013		
		Видатки, тис. грн.	Доходи, тис. грн.	Рівень самозабезпеченості, %	Видатки, тис. грн.	Доходи, тис. грн.	Рівень самозабезпеченості, %	Видатки, тис. грн.	Доходи, тис. грн.	Рівень самозабезпеченості, %
I	Бобрицька	1470,1	323,2	21,9	-	-	-	-	-	-
	Жердівська	3443,7	550,5	15,9	-	-	-	-	-	-
	Заворицька	3249,3	358,3	11,0	-	-	-	-	-	-
	Кулажинська	336,6	41,6	12,3	249,2	55,5	22,0	237,1	55,9	23,5
	Плосківська	1613,3	197,3	12,2	1396,9	195,2	13,9	1532,4	185,8	12,1
	Русанівська	2884,8	541,3	18,7	-	-	-	-	-	-
	Семиполківська	4970,3	1101,6	22,1	-	-	-	-	-	-
	По I групі	18923,7	3113,8	16,5	1646,1	250,7	15,2	1769,5	241,7	17,8
У	В. Димерська	-	-	-	11385,1	11960,5	105,0	10464,2	12910,8	123,3
	Калинівська	7571,1	8031,0	106,1	7410,1	7548,9	101,8	7801,3	7398,0	94,8
	Зазим'янська	-	-	-	1349,0	2208,8	163,7	1597,8	2252,7	140,9
	Пухівська	1919,5	2167,1	112,9	2382,5	2282,3	95,8	2322,3	2870,7	123,6
	Рожівська	1179,0	1459,9	123,8	1397,0	1516,9	108,5	1538,1	1465,0	95,2
	По У групі	10669,6	11659,0	114,2	23923,7	25517,4	114,9	14384,3	18034,2	129,2

Розраховано на основі даних фінансового управління Броварського району Київської області за відповідні роки.

Таблиця 8. Розподіл повноважень та обсяги фінансування з місцевих бюджетів Броварського району Київської області на 2014 р. (варіанти прогнозних розрахунків), тис. грн.

Функції	1-й варіант*		2-й варіант*		3-й варіант*		Примітки (для 3-го варіанту)
	Район	Місцеві громади	Район	Місцеві громади	Район	АТО	
Органи місцевого самоврядування	886,5	13787,5	770,2	13903,8	730,0	26149,3	– чисельність населення 68536 осіб; – чисельність штатних працівників місцевих рад у 2013 році становила 273,5 од., але у зв'язку з реформою вона збільшиться в 1,5 раза.
Пожежна охорона	–	2444,8	–	2444,8	–	3862,8	– при об'єднанні АТО пожежна бригада обслуговуватиме більшу територію (збільшиться радіус обслуговування).
Освіта	77268,2	23366,7	6437,7	94197,2	6637,7	99397,2	– враховано 372 дитини, що відвідують НВК, 2430 дітей – дошкільні заклади (без врахування дітей віком від 2 до 6 років, які не відвідують ДНЗ), 446 – навчально-консультаційні пункти.
Охорона здоров'я	93355,1	–	35468,9	57886,2	36568,9	68845,6	– 36 – медичних закладів по с/радах (в деяких закладах необхідно ввести нові штатні одиниці, а саме педіатра), 1 – центральна лікарня.
Соціальний захист	71938,1	514,8	71938,1	514,8	71938,1	1200,0	– надання допомоги з місцевого бюджету самотнім особам похилого віку, багатодітним сім'ям та ін., що не надається з державного бюджету.
ЖК/господарство	–	1864,1	–	1864,1	–	4380,6	– благоустрій поселень, розвиток місцевої інфраструктури.
Культура і мистецтво	5082,5	6702,1	5082,5	6702,1	5100,5	7921,9	– мережа закладів зберігається, але збільшуються видатки на розширення бібліотечного фонду та придбання інвентарю для БК та клубів.
ЗМІ	180,0	–	180,0	–	180,0	35,0	– випуск газети в адміністративно-територіальній одиниці.
Спорт	1198,4	135,2	1198,4	135,2	1507,6	550,0	– за умови підтримки хоча б однієї спортивної секції;
С/господарство	–	45,6	–	45,6	–	14250,0	– інвентаризація земель та ін.
Транспорт	1118,4	99,4	1100,4	117,8	2045,2	7780,0	– із 1700 км автомобільних шляхів району 523 км автодоріг місцевого значення потребують капітального ремонту; – забезпечення транспортом для перевезення пасажирів.
Інші видатки	229,9	818,1	229,9	818,1	305,1	950,6	
Трансферти	12139,7	9410,0	12139,7	9410,0	12139,7	9410,0	– фінансування об'єктів спільного користування, субвенції тощо.
Разом	263397,3	59188,8	134545,8	188039,7	137152,8	244733,0	
Усього	322586,1	322586,1	322586,1	322586,1	322586,1	322586,1	

*Умовні пояснення: 1-й варіант – згідно з Бюджетним кодексом України прогнозні дані на 2014 рік.

2-й варіант – розподіл повноважень згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Концепція-2014), але при збереженні існуючої системи адміністративно-територіального устрою за прогнозними даними на 2014 рік.

3-й варіант – розподіл повноважень згідно з Концепцією-2014 (за умови утворення 14 АТО) та з урахуванням забезпеченості жителів мінімальним набором публічних послуг (розраховано авторами).

одиниця базового рівня, утворена шляхом об'єднання кількох нинішніх низових територіальних громад;

□ сучасна система постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливою для державного бюджету [7] і гальмує розвиток малих і дрібних міських поселень;

□ Концепцією-2014 [7] передбачено, що **на першому підготовчому етапі** (2014 рік) будуть вирішені законодавчо-нормативні, адміністративно-територіальні, проектно-управлінські, організаційно-об'єднани та інші проблеми, **а на другому** (2015-2017 роки) – буде забезпечено підвищення якості та доступності публічних послуг на основі створення необхідної інфраструктури, проведено інституційну реорганізацію та вибори до реформованих місцевих органів влади тощо.

Водночас не можна лишити поза увагою наступне:

□ минулий досвід реформування АТУстрою засвідчив, що це надзвичайно копітка та обтяжлива робота, яка породжує низку нових проблем, до того ж на першому етапі, як правило, не відбувається покращання, а може бути погіршення умов надання публічних послуг унаслідок об'єднання територіальних громад;

□ неупорядкованість та незавершеність формування законодавчо-нормативної бази (проекти законів «Про право територіальних громад на об'єднання», «Про співробітництво територіальних громад» [8; 9] та ін.);

□ необхідність формування ефективних організаційно-економічних і фінансових механізмів взаємодії та ресурсного забезпечення діяльності місцевих владних структур на новій територіальній основі тощо.

Також потрібно врахувати, що після виборів Президента України постане питання переобрання Верховної Ради України, а отже, вирішення законодавчо-нормативних питань щодо впровадження АТРеформи може бути відтерміновано на певний період часу.

У процесі розроблення й обговорення Концепції-2014 [7] Волинська облдержадміністрація, наприклад, запропонувала утворити окрему Маневицьку територіальну громаду шляхом об'єднання селищної і п'яти сільських рад (14 населених пунктів, 17,6 тис. осіб, 9,5 тис. га). Для розбудови необхідної інфраструктури необхідно 27,3 млн. грн.

(1,5 тис. грн./особу). Івано-Франківська ОДА подала розрахунки на створення громади з центром в с. Голинь (7 сіл, 15,0 тис. осіб, 8,6 тис. га), а для розбудови інфраструктури необхідно 52,5 млн. грн. (3,5 тис. грн./особу) [10]. Реалізувати зазначені пропозиції передбачається за рахунок цільових видатків з державного та місцевих бюджетів, однак період їх впровадження не встановлено. Ще одним підтвердженням обтяжливості реформування АТУстрою є те, що з 2005 року в Україні не створено жодного модельного проекту АТО, а потрібно було б – по 1-3 на регіон залежно від розмірів його території та її конфігурації.

Отже, враховуючи низку перерахованих обставин у складний період реформування АТУстрою виваженого та конструктивного буде пропозиція щодо розроблення проміжного та базового (приймаючи за основу АТО, які були визначені для утворення в районі [11]) варіантів розподілу й закріплення повноважень за різними ланками місцевого самоврядування. Наступний етап: оцінювання вартості виконуваних соціально-економічних функцій, а також уточнення ролі кожної окремої ланки місцевих бюджетів у забезпеченні фінансування надання публічних послуг жителям територіальних громад. Але при цьому потрібно було б суттєво зменшити дефіцит доходної частини районного бюджету і бюджетів АТО шляхом запровадження та ефективного використання різних інструментів: фінансових, економічних, податкових.

У **табл. 8** представлені існуючий, проміжний та базовий варіанти розподілу й виконання соціально-економічних функцій за різних моделей територіальної організації місцевого самоврядування, а також проведено оцінювання навантаження на місцеві бюджети різних рівнів на 2014 рік щодо фінансування набору публічних послуг жителями територіальних громад Броварського району. Третій варіант – це модель адміністративно-територіального устрою району на базі АТО. Згідно з розробленою для Київської області перспективної моделі АТУстрою в районі повинно бути сформовано 14 АТО з відповідною передачею низки соціально-економічних функцій від району на територіальні громади (розписано у примітці 3 табл. 8).

Проведені прогнозні підрахунки свідчать про те, що при переході від одного варіанту виконання закріплених функцій до другого, а потім і до

Таблиця 9. Структура видатків зведеного бюджету місцевих бюджетів Броварського району Київської області на 2014 рік (прогноз щодо загального фонду)

Найменування показників	1-й варіант		2-й варіант		3-й варіант	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Зведений бюджет	322586,1	100,00	322586,1	100,00	381885,8	100,00
Районний бюджет	263397,4	81,6	134545,8	41,7	137152,8	35,9
Бюджети низових територіальних громад	59188,8	18,4	188039,7	58,3	244733,0	64,1

Таблиця 10. Структура доходів зведеного бюджету місцевих бюджетів Броварського району Київської області на 2014 рік (прогноз щодо загального фонду)

Найменування показників	Усього		Без міжбюджетних трансфертів		Кошик 1		Кошик 2	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Зведений бюджет, у %	321843	100,0	99672	100,0	77039	100,0	22633	100,0
	100,0	-	31,0	-	23,9	-	7,1	-
Районний бюджет, у %	261102	81,1	51241	51,4	51170	66,4	71	0,3
	100,0	-	19,6	-	19,5	-	0,1	-
Бюджети низових територіальних громад, у %	60741	18,9	48428	48,6	25868	33,6	22560	99,7
	100,0	-	95,0	-	64,3	-	30,7	-

третього видатки на забезпечення надання публічних послуг збільшуються (майже в 1,2 раза). При цьому роль районного бюджету помітно зростає (зменшення частки в загальному обсязі фінансування на 45,7 в.п.), а бюджетів низових територіальних громад – розширюється (збільшення на 45,7 в.п.). Водночас при практично однаковій доходній частині дефіцитність місцевих бюджетів посилюється на суму приросту видатків, тобто близько 60 млн. грн. (при існуючому варіанті дефіцит зведеного бюджету району становить понад 220 млн. грн.). Отже, постає логічне запитання: за рахунок яких надходжень зменшити або ще краще подолати дефіцит бюджетів територіальних громад Броварського району?

Метою Концепції-2014 [7] є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Не торкаючись усього комплексу проблем, пов'язаних із її реалізацією, акцентуємо увагу на одній із найскладніших: створенні належних матеріальних, фінансових та організаційних умов, а також формуванні кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, яке здійснюється з дотриманням двадцяти основоположних принципів. Нині став популярним термін «фінансово самодостатні АТО: базові, районні, регіональні», але як його реалізувати на практиці, особливо в сільських районах, – питання надзвичайно актуальне і своєчасне.

У Концепції-2014 [7] задекларовано принцип про те, що фінансовою основою для здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень є існуюча система й обсяги справляння податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас дослідження українських вчених щодо зміцнення доходної частини місцевих бюджетів свідчать про те, що цього досягти можна шляхом:

- посилення фіскального значення податкових доходів за рахунок податків, які доцільно надати в розпорядження місцевих органів влади з одночасним послабленням їх залежності від міжбюджетних трансфертів;
- збільшення частки податкових доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- удосконалення порядку мобілізації доходів до місцевих бюджетів;
- розширення повноважень місцевих органів влади у питаннях формування неподаткових доходів [11, с. 219].

Необхідно підкреслити, що вже неодноразово на різних рівнях владних структур і громадських об'єднань озвучуються пропозиції стосовно переключення частини загальнодержавних податків, що надходять до державного бюджету з території відповідної АТО, на поповнення доходної частини бюджетів територіальних громад. Зазначена пропозиція, на нашу думку, і може стати одним із важливих інструментів, запровадження якого дозволить зменшити залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, але повністю її усунути навряд чи вдасться. Маються на увазі насамперед сільські райони. Що стосується конкретних шляхів, то можна запропонувати перерозподіляти податок на прибуток підприємств, а також акцизний збір та податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (у межах 10-15%). Йдеться перш за все про підприємства, що функціонують на території конкретної АТО, хоча не можна виключати і такий варіант, як переключення податкових доходів на районний бюджет з подальшою передачею частини їх до бюджетів територіальних громад базового рівня в цьому ж районі. До цього можуть спонукати такі обставини, як низький рівень забезпечення власними доходами конкретної АТО, але при цьому в районі є територіальні громади, наповнення бюджетів яких перевищує навіть власні потреби. Водночас необхідно мати на увазі, що загальнодержавні податки не можуть бути повністю спрямовані на поповнення бюджетів територіальних громад базового рівня, адже за державою законодавчо закріплено низку функцій, виконання яких можливе за умови їх стабільного фінансування. Серед них: оборона, охорона державного кордону, підтримка громадського порядку, служба з надзвичайних ситуацій, судова система, охорона здоров'я, народна освіта, культура, єдина енергетична система, фундаментальні наукові дослідження, транспортна інфраструктура національного значення тощо. Зрозуміло, що за всіх складних обставин пріоритет у фінансуванні надаватиметься галузям, які забезпечують стабільне функціонування суспільства й національної економіки.

Водночас набуває все гострішої актуальності завдання стосовно пошуку нових джерел оподаткування, і в цьому напрямі зорієнтовує один із принципів, задекларованих у Концепції-2014 [7]: «закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу». У цьому відношенні розміщення Броварського району в безпосередній близькості від столичного мегаполісу відкриває надзвичайно привабливі можливості у поєднанні із запровадженням принципів державно-приватного партнерства [12]. Серед форм публічно-приватного партнерства для самоврядних територіальних громад, а особливо із хронічним дефіцитом їх місцевих бюджетів, у частині фінансування розвитку найбільш важливими і реальними можуть бути такі:

□ **оренда землі та майна** – може існувати у традиційних формах або у формі лізингу. Нині у сільській місцевості власниками землі є жителі територіальних громад, які отримали землю у приватну власність у процесі приватизації колгоспно-радгоспного майна як земельні паї. Але створити своє виробництво вони не змогли і передали в оренду аграрним бізнесменам. Тепер ці відносини можна упорядкувати на умовах, коли від імені жителів територіальної громади буде виступати орган її самоврядування із правовим обґрунтуванням змістовності орендних відносин, орендної плати та визначення орендаря на конкурсній основі. Для цього при с/раді необхідно створити спеціалізовану комісію та наділити її відповідними повноваженнями, які у перспективі мають бути врегульовані у законодавчому порядку. Ця форма особливо прийнятна для віддалених АТО, де особливо багато земельних ділянок, що не використовуються за цільовим призначенням;

□ **концесії (концесійні угоди)** – специфічна форма партнерських відносин, яка полягає в тому, що орган місцевої влади в рамках партнерських відносин, залишаючись повноправним власником майна і природних ресурсів, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного терміну оговорені в угоді функції та наділяє його з цією метою відповідними правами, необхідними для забезпечення нормального функціонування об'єкта концесії. За користування отриманою в концесію громадську власність концесіонер вносить плату на умовах,

обумовлених у концесійному договорі. Ця форма партнерства має довгостроковий характер (40-50 років), що дозволяє сторонам здійснювати стратегічне прогнозування й планування діяльності, а також надає можливість диверсифікувати ризики між усіма задіяними сторонами. Для умов сільських районів об'єктом концесії можуть бути: видобування природних будівельних матеріалів (піску, гравію, ракушняку), торфу, розробку газових родовищ місцевого значення тощо;

□ **угоди про розподіл продукції** – частково нагадує традиційну концесію, але відрізняється конфігурацією відносин власності між сторонами. Якщо в концесії концесіонеру на правах власності належить вся випущена за угодою продукція, то в угодах про розподіл продукції партнеру-власнику належить тільки її частина. Розподіл продукції між партнерами, його умови і порядок визначаються в угоді. Перспективним є передача на умовах угоди про розподіл прибутку при передачі аграрним холдингам у довготривалу оренду земель сільськогосподарського призначення;

□ **спільні підприємства** – її різновидами можуть бути або акціонерні товариства, або спільні підприємства на пайовій участі сторін. В акціонерних товариствах акціонерами можуть брати участь органи влади і приватні інвестори. Можливості приватного партнера у прийнятті самостійних адміністративно-господарських рішень визначаються, як правило, часткою в акціонерному капіталі. Ризики сторін розподіляються залежно від величини частки в акціонерному капіталі. Спільні підприємства на пайовій участі сторін можуть створюватись у будь-якій організаційно-правовій формі, яка не суперечить чинному законодавству України. Ця форма партнерства формується шляхом об'єднання капіталів двох сторін – органу влади територіальної громади та приватного сектору. При цьому розмір корпоративних прав органу влади в таких об'єднаннях повинен перевищувати 50% від їх установчого капіталу, що забезпечує його контроль над діяльністю такого спільного підприємства. Для умов Броварського району в якості статутного капіталу може виступати земля, що надається під забудову виробничих об'єктів або ж розміщення логістичних центрів та складських споруд (за ринковою вартістю), передача прав на користування природними об'єктами, що перебувають під юрисдикцією територіальних громад (землями водного фонду і водними ресурсами, лісами, заповідниками і парками тощо).

При наявності великого спектру форм партнерства конкретна участь територіальної громади та приватного бізнесу, а також умови їхнього поєднання можуть суттєво різнитися. У рамках кожної із них виникає можливість використовувати ефективні системи стимулів, відповідні рівні концентрації прав власності та форми управління ними.

Для забезпечення підвищення ефективності моделі міжбюджетних відносин, що буде запроваджуватись в Україні на базі реформування АТУстрою, доцільно зосередити зусилля на таких напрямках:

- подальше вдосконалення інституційної та правової бази функціонування бюджетної системи на базовому та районному рівнях;
- нарощування обсягів податкових доходів місцевих бюджетів на основі підвищення ефективності функціонування виробничо-господарських комплексів територіальних громад;
- оптимізації розподілу бюджетних ресурсів між різними рівнями адміністративно-територіального устрою та місцевими бюджетами;
- вдосконалення системи надання міжбюджетних трансфертів;
- розвиток системи фінансових запозичень на базовому та районному рівнях тощо.

Застосування нових підходів до міжбюджетних взаємовідносин на базовому та районному рівнях дозволить забезпечити відкритість, прозорість і єдність у бюджетному процесі, справедливий розподіл загальносуспільного багатства між територіальними громадами та громадянами, а також спростити доступ і підвищити якість публічних послуг. Це створить реальні можливості для подальшої стабілізації соціально-економічного розвитку українського суспільства, особливо його сільської складової.

ВИСНОВКИ

1. Вже минуло практично десятиліття з часу проголошення курсу на формування сучасного адміністративно-територіального устрою

України згідно з європейською моделлю. Однак, за винятком розроблення зазначених проектів для окремих областей та їх громадського обговорення, глибше реформа не просунулася. Схвалення урядом у квітні ц.р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні фактично стало поворотним пунктом у наданні проекту адміністративно-територіальної реформи «другого дихання».

2. З початку 2000-х років домінує тенденція випереджаючого зростання видатків з місцевих бюджетів порівняно із приростом фінансових інвестицій з державного бюджету при однакових темпах нарощування доходів. Унаслідок цього зростає дефіцитність місцевих бюджетів, яка зменшується за рахунок міжбюджетних трансфертів, але при цьому ослаблюється роль місцевих органів влади у забезпеченні надання публічних послуг населенню, що проживає на підвідомчих територіях. У зв'язку з цим постає питання щодо надання більших повноважень регіонам та проведення фінансової децентралізації.

3. У місцевих бюджетах сільських районів відбуваються зрушення стосовно реальної ролі низових територіальних громад у виконанні закріплених та делегованих повноважень. Зокрема, у Броварському районі столичного регіону у 2012 році за рахунок власних та закріплених доходів територіальні громади профінансували 30% витрат, у т.ч. районний бюджет – понад 1/6 (із урахуванням міжбюджетних трансфертів – 4/5), сільські – 2/3, селищні – 95% від запланованої «вартості» виконуваних функцій.

4. Перехід до нової системи адміністративно-територіального устрою базується на утворенні трьох рівнів територіальних громад та органів управління ними: базового, районного, регіонального. З метою забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень було запропоновано три варіанти їх організації та функціонування (існуючий, перехідний, базовий), а також проведено прогностичні підрахунки «вартості» виконання закріплених соціально-економічних функцій і надання публічних послуг. Вони показали, що витрати зростають майже на 1/5, відбувається суттєве посилення навантаження на місцеві бюджети базового рівня (при зниженні на районний бюджет), але при цьому підвищується дефіцитність місцевих бюджетів – більш ніж на 1/4.

5. Для зменшення дефіцитності місцевих бюджетів базового і районного рівнів необхідно реалізувати комплекс заходів, пов'язаних зі спрямуванням частини загальнодержавних податків до бюджетів низового рівня, пошуком нових джерел оподаткування, а також зі створенням їх на принципах публічно-приватного партнерства, вдосконаленням системи надання міжбюджетних трансфертів тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проект громадського обговорення адміністративно-територіального устрою. Київська область / Київська обласна державна адміністрація. Кабінет Міністрів України. – Київ, 10 червня 2005 року. – 80 с.
2. Крисанов Д.Ф. Вирівнювання фінансових умов соціально-економічного розвитку низових адміністративно-територіальних одиниць / Д.Ф. Крисанов, Ю.В. Негода // *Наук. вісник Буковинської державної фінансової академії*: Зб. наук. праць. Вип. 9: Економічні науки. – Чернівці, 2007. – С. 29-51.
3. Бюджетний кодекс України. Закон України (від 08.07.2010 р. №2456-УІ) // *Офіційний вісник України*. – 2010. – №59. – Ст. 2047.
4. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України (від 21.05.1997 р. №280/97-ВР) // *Офіційний вісник України*. – 1997. – №25. – Код акту 1051/1997.
5. Негода Ю.В. Роль підприємств АПК у формуванні доходної частини місцевих бюджетів і покращенні соціальних умов на селі / Ю.В. Негода // *Економічні та соціальні аспекти розвитку АПК і сільських територій*. Зб. наук. праць. Вип. Перший / НАН України. Об'єднаний інститут економіки. Редкол.: В.М. Трегубчук (відп. ред.) та ін. – Київ, 2004. – С. 101 – 108
6. Негода Ю.В. Особливості формування доходів місцевих бюджетів низових територіальних громад на нинішньому етапі / Ю.В. Негода // *Зб. наук. праць Черкаського держ. технол. ун-ту (Серія: Екон. науки)*. – Черкаси: ЧДТУ, 2013. – Вип. 35. – Ч.Ш. – С. 138 – 143.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р // *Офіційний вісник України*. – 2014. – №30. – Ст. 831.
8. Закон України «Про право територіальних громад на об'єднання». Проект [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://uar.org.ua/pro-asociaciyu/zagalna-informaciya/>.
9. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Проект [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://uar.org.ua/pro-asociaciyu/zagalna-informaciya/>.
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://uar.org.ua/pro-asociaciyu/zagalna-informaciya/>.
11. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.]: за ред. д-ра екон. наук І.О.Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 320 с.
12. Про державно-приватне партнерство. Закон України (від 01.07.2010 р. №2404-УІ) // *Офіційний вісник України*. – 2010. – №58. – Ст. 1988.