

УДК 336.14:352

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Когут І.А., к.е.н., доцент, ТДАТУ

У статті вивчається стан соціально-економічного розвитку сільських територій на сучасному етапі. Розглядаються підходи до визнання поняття «сільська територія». Проводиться аналіз фінансового забезпечення розвитку сільської місцевості. Надається оцінка змінам, що відбулися у складі доходів бюджетів місцевого самоврядування за новою редакцією Бюджетного кодексу. Розглядається необхідність та підходи до проведення адміністративно-територіальної реформи. Формуються напрями забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій в сучасних умовах.

Ключові слова: сільська територія, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа

ВСТУП

Забезпечення розвитку сільських територій на сучасному етапі набуває надзвичайної ваги, адже виробничо-економічна ситуація на більшості сільських територій є складною. З одного боку, бракує коштів, які б забезпечили швидкий і стабільний розвиток, а з іншого у села відсутня необхідна інфраструктура, яка б приваблювала зовнішніх інвесторів, а також висококваліфікованих спеціалістів. Місцевий бюджет є головним інструментом реалізації державної регіональної політики, структурної перебудови економіки та місцевого розвитку, що реалізується завдяки веденню різноманітної господарської діяльності. Проте, нинішня ситуація щодо фінансового забезпечення розвитку сільських територій не надає оптимізму. Переважає переконання, що від місцевого населення чи органів місцевого самоврядування мало що залежить, через гальмування процесів децентралізації управління бюджетним процесом, а це створює суттєві перепони для активізації підприємницької діяльності на селі.

Проблемам фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування присвятили свої праці вітчизняні вчені: О.П. Кириленко [5], І.О. Луніна [9], К.М. Павлюк [15], Ц.Г. Огонь [13], зокрема питанням забезпечення сталого розвитку сільської місцевості Ю.Е. Губені [3], Н.Є. Кудла, [6] А.В. Лісовий [7] та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проте, динамічні зміни, що постійно відбуваються як у самій економіці країни, так і в сфері державних фінансів потребують подальших досліджень цього питання. Тому, метою роботи є вивчення сучасного стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та окреслення основних напрямів забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розглядаючи питання фінансового забезпечення розвитку сільських територій, необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи, дослідники мало уваги приділяють питанням правового статусу сільських територій, хоча Україна завжди була аграрною країною, і навіть на початку ХХ століття кількість сільського населення значно переважала кількість міського і навіть те, що на початку ХХІ століття в сільській місцевості проживає близько третини населення України ці питання досі є невирішеними.

В головному документі держави — Конституції України [4] не наведено визначення сільських та міських населених пунктів, лише в ст. 132-133 зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Віднесення населених пунктів до певних категорій адміністративно-територіальних утворень знаходимо лише у «Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», яке було затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» 12 березня 1981 року [19], де зазначено, що населені пункти, які є на території Української РСР, поділяються на міські і сільські. В цьому ж документі зазначено, що:

- до категорії міст республіканського підпорядкування може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад 1 мільйон чоловік, якщо для дальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку республіканських органів;
- до категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний державний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч чоловік, якщо для дальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку обласних організацій;

- до категорії міст районного підпорядкування може бути віднесено селища, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей;

- до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву і переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

Тож, в цьому документі також не надається визначення ні села, ні селища. Відсутні і критерії, за якими можна сказати, що цей населений пункт є селом чи селищем, невідомо, скільки осіб має проживати, щоб створити окремий населений пункт, чи це необхідно визначати за кількістю будівель.

Звертаючись до Закону України «Про місцеве самоврядування» [17] також не знаходимо чіткого визначення окреслених понять. У загальних положеннях цього Закону ст. 2 надається визначення територіальної громади як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;

В Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» [18] вперше в ст. 1 надається визначення поняттю «регіон», який трактується як територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя і лише зазначається, що сільський район — район, в якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості.

Загалом, в науковій літературі зустрічаються різні категорії: «сільське поселення», «сільська територія», «сільська місцевість», «сільські населені пункти» та ін.. Як зазначає у своєму дослідженні Л. Лисенко [10], за умови принципової близькості вказаних територіальних формувань (переважання сільськогосподарської діяльності, специфіка умов життєдіяльності та ін..) узагальнюючою категорією можна вважати сільські території, з усіма їх особливостями, відмінностями та реальними умовами управління.

Вітчизняні науковці, розглядаючи категорію «сільські території», дають власні визначення, зокрема сільська територія — це:

- регіонально-територіальне утворення зі специфічними природно-кліматичними, соціально-економічними умовами, де економічно і екологічно збалансовані та енергетично взаємопов'язані різні ресурси (природні, трудові, матеріальні, енергетичні, інформаційні, фінансові тощо) з метою створення сукупного суспільного продукту конкретної території та повноцінного життєвого середовища для сучасного і майбутніх поколінь [26, с. 69];

- цілісна система зі своїми структурою, функціями, зв'язками із зовнішнім середовищем, історією, культурою, умовами життя населення, яка характеризується великою кількістю взаємопов'язаних підсистем різних типів з локальними цілями, багатоконтурністю управління [2, с. 204];

- адміністративно-територіальні одиниці незалежно від їх розміру (хутір, село, сільська рада, район тощо) з наявним населенням, природно-економічним і соціальним потенціалом та відповідними органами управління соціально-економічним розвитком цих населених пунктів, а територіально-просторове розміщення їх сукупного ресурсного потенціалу можна вважати сільськими територіями [28, с. 74];

- історично сформована в історично визначених межах системна сукупність, що поєднує в собі організаційно-територіальну (село, район) і територіально-функціональну приналежність (виробництво, переробка, реалізація) сільськогосподарської продукції [11, с. 53].

Отже, аналізуючи визначення вітчизняних науковців доходимо до висновку, що основним визначальним критерієм сільської території є специфічні природно-кліматичні умови, які при поєднанні з певними видами ресурсів (трудові, матеріальні, енергетичні, інформаційні, фінансові тощо) сприяють зайнятості більшої частини населення у виробництві та первинній переробці сільськогосподарської продукції з метою створення сукупного суспільного продукту для забезпечення добробуту населення, що на ній проживає;

Беручи до уваги відсутність та необхідність законодавчого врегулювання правового визначення адміністративно-територіального поділу, цікавим є запропонований С.А.Гриценко проект Закону «Про територіальний устрій України» зареєстрований 19.01.2012 року [23], який має на меті:

- визначення територіального устрою держави;
- визначення видів, рівнів та категорій адміністративно-територіальних одиниць, а також порядку їхнього утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж та назв;
- створення матеріальної бази для повноцінного місцевого самоврядування і, як наслідок, — покращення добробуту громадян та якості надаваних населенню послуг;
- запровадження повсюдності місцевого самоврядування, шляхом включення усієї території держави до складу конкретних населених пунктів, а отже — і територіальних громад. Крім зони відчуження навколо Чорнобильської АЕС.

Цим законопроектом запропоновано наступні визначення категорій «населений пункт», «село», «селище», «місто» (ст. 8, 10, 11, 12):

- населений пункт — це усталене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену межею територію та зареєстровано в порядку, передбаченому Законом. За чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками населені пункти поділяються на такі категорії: села, селища, міста;
- село — це населений пункт, з переважно сільською садибною забудовою, жителі якого переважно зайняті в сільському, лісовому та рибному господарстві, народних промислах, первинній переробці сільсько-господарської та рибної продукції;
- селище — це населений пункт, утворення та розвиток якого пов'язані з розташуванням на його території підприємств, залізничних вузлів, гідротехнічних споруд, яке має соціальну і комунальну інфраструктуру, жителі якого переважно зайняті у промисловій чи соціально-культурній сферах.
- місто — це населений пункт з компактною забудовою, на території якого розташовані промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств, яке має розвинену соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, з кількістю населення понад 10 тисяч, жителі якого переважно зайняті в промисловій, торгівельній, соціально-культурній, управлінській, сферах і сфері послуг.

У цьому ж законопроекті ст. 14. виділяються типи населених пунктів та зазначається, що населені пункти поділяються на сільські та міські. До сільських населених пунктів належать села, а також селища, забудова яких та види зайнятості населення належать до сільського типу. До міських населених пунктів належать міста, а також селища, забудова яких та види зайнятості населення належать до міського типу.

Важливим у цьому законопроекті є те, що він передбачає розподіл між селом, селищем, містом тієї території держави, яка зараз не належить до жодного з них. Така земля складає більшість території України, тож її розподіл між населеними пунктами дуже збільшить територію майже кожного з них. Села, селища, міста прилягатимуть одне до одного так само щільно, як зараз прилягають області, райони, райони у містах, що надасть логічну стрункість і завершеність територіальному устрою держави на усіх рівнях [25].

Отже, визначальним все ж таки в понятті «сільська територія», на сьогоднішній день, є сільськогосподарський напрямок діяльності цих територій, а сільське господарство є одним з пріоритетних та найбільш ризикових секторів національної економіки, оскільки на його розвиток великий вплив має дія природних факторів та біологічних чинників.

За попередніми розрахунками Державного комітету статистики України [14], у 2011р. частка сільського господарства у загальному обсязі валової доданої вартості всіх галузей економіки склала 9,6% (у 2010 р. — 8,7%). Середньооблікова кількість найманих працівників на підприємствах, установах, організаціях та їхніх відокремлених підрозділах із кількістю найманих працівників 10 і більше осіб, що займалися сільським господарством та наданням пов'язаних з ним послуг, становила 560,8 тис. осіб. Фонд оплати праці, нарахований за рік штатним працівникам сільського господарства становив 12116,3 млн. грн., або 3,6% загального фонду, що був нарахований в економіці країни.

Середньомісячна номінальна заробітна плата одного штатного працівника підприємств сільського господарства у 2011 р. зросла проти 2010 р. на 25,9%, але при цьому залишається, протягом доволі тривалого часу, однією з найнижчих серед усіх видів економічної діяльності (табл. 1).

Так, у 2011 році середньомісячна заробітна плата працівників сільського господарства становила 1800 грн., що на 66,29% менше показника найбільшої середньомісячної заробітної плати у сфері фінансової діяльності, що не спонукає молодих спеціалістів займатися саме цим видом діяльності та вирушати у пошуках більшого заробітку до міста. Відповідно зростає чисельність міського населення, а сільського катастрофічними темпами знижується (табл. 2).

Таблиця 1

Динаміка середньомісячної заробітної плати за видами економічної діяльності у 2007-2011 роках в розрахунку на одного штатного працівника, грн. *

Вид діяльності	Роки				
	2007	2008	2009	2010	2011
Сільське господарство	733	1076	1206	1430	1800
Промисловість	1554	2017	2117	2580	3120
Будівництво	1486	1832	1511	1754	2251
Торгівля	1145	1514	1565	1874	2339
Діяльність транспорту та зв'язку	1670	2207	2409	2726	3138
Фінансова діяльність	2770	3747	4038	4601	5340
Освіта	1060	1448	1611	1889	2081
Охорона здоров'я	871	1177	1307	1631	1778
Надання комунальних та індивідуальних послуг	1090	1511	1783	2065	2380

* за даними Державного комітету статистики

Так, у 2007 році міське населення складало 68,12%, сільське 31,88 %, а вже у 2011 році міське населення становило 68,68 %, а сільське, відповідно, 31,32 %, що на 531,7 тис. чол. менше показника 2007 року. Це, у свою чергу, впливає на демографічно-відтворювальний та трудовий потенціал села. Рівень народжуваності сільського населення в розрахунку на 1000 осіб знизився з 13,7 до 9,4 осіб, рівень смертності підвищився з

Склад та структура населення України на 1 січня відповідного року *

Роки	Кількість наявного населення			Структура населення, %	
	всього, тис. осіб	у тому числі		міське	сільське
		міське	сільське		
2007	46646,0	31777,4	14868,6	68,12	31,88
2008	46372,7	31668,8	14703,9	68,29	31,71
2009	46143,7	31587,2	14556,5	68,45	31,55
2010	45962,9	31524,8	14438,1	68,59	31,41
2011	45778,5	31441,6	14336,9	68,68	31,32

* за даними Державного комітету статистики

Таблиця 2 14,4 до 20,5 осіб і перевищив аналогічний показник смертності міського населення в 1,4 раза.

Така ситуація в сільській місцевості приводить до того, що поступово починають зникати з карти України невеличкі сільські поселення (табл. 3). Так, починаючи лише з 2007 року, кількість сільських населених пунктів зменшилась на 90 або 0,32%.

У ринкових умовах господарювання сільськогосподарські товаровиробники переорієнтувалися на виробництво продукції рослинництва, як більш рентабельної, це спонукало до змін у співвідношенні питомої ваги продукції рослинництва й тваринництва в загальному обсязі валової продукції сільського господарства. Частка продукції рослинництва в усіх категоріях господарств зросла з 45,6% у 1990р. до 63,7% у 2011 р.

Кількісний склад адміністративно-територіального поділу України *

на 1 січня	райони	міста	з них міста спеціального статусу, республіканського та обласного значення	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
2012	490	459	180	114	885	10278	28450
2011	490	459	180	114	885	10278	28450
2010	490	459	179	118	885	10278	28471
2009	490	459	179	118	886	10278	28490
2008	490	458	179	118	886	10279	28504
2007	490	458	179	118	886	10279	28540

* за даними Державного комітету статистики

Саме досягнення значних приростів продукції у галузі рослинництва у 2011р. обумовило загальну позитивну тенденцію зростання обсягів виробництва у сільському господарстві. Проти 2010 р. виробництво продукції рослинництва збільшилося на 28,2%, у т.ч. в сільськогосподарських підприємствах — на 36,2%, господарствах вдосконалення — на 21,5%. Частка останніх склала 52,1% загального обсягу продукції рослинництва. Рівень виробництва продукції рослинництва перевищено в усіх регіонах країни (від 11,4 до 72,8%), що свідчить про занепад галузі тваринництва та вимагає стабілізаційних дій з боку уряду. [14]

Отже, виробничо-економічна та соціально-демографічна ситуації на більшості сільських територій є складними. Найгострішими проблемами на селі є відсутність мотивації до праці, бідність, трудова міграція, безробіття, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та відмирання сіл.

З метою вирішення зазначених проблем та покращення фінансового забезпечення розвитку сільських територій в рамках реалізації програми економічних реформ Бюджетний кодекс України в новій редакції [1] передбачає вдосконалення управління бюджетними коштами на місцевому рівні, оскільки, як зазначається в Науково-практичному коментарі до Бюджетного кодексу України, доходи місцевих бюджетів повинні бути стабільною основою фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Розглянемо склад та структуру доходів бюджетів сільських територій за 2007-2011 роки та визначимо реальний вплив норм нового бюджетного та податкового законодавства на формування самодостатності сільських територіальних громад (табл. 4).

Склад і структура доходів сільських бюджетів Запорізької області, %

Доходи, у % до загальної суми	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	Відхилення 2011 р. від 2007 р. (+, -)
Податкові	52,79	52,87	41,52	34,00	51,10	-1,69
Неподаткові	10,50	5,49	5,99	8,82	5,72	-4,78
Трансферти	35,87	41,19	51,93	56,18	42,65	6,78
Цільові фонди	0,84	0,46	0,57	1,00	0,49	-0,35
Всього	100	100	100	100	100	—

Таблиця 4

Протягом 2007-2010 років чітко спостерігалась тенденція зменшення питомої ваги податкових надходжень у загальній сумі з 52,79% до 34,00% та зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів з 35,87% до 56,18%, що було прямим свідченням посилення централізації управління бюджетними ресурсами.

У 2011 році, з набуттям чинності норм нової редакції Бюджетного кодексу та прийнятого Податкового кодексу, відбулись і певні позитивні зміни, зокрема, зросла питома вага податкових надходжень бюджетів сільських територій з 34,00% у 2010 році до 51,10% у 2011 році, як головного джерела формування доходів місцевих бюджетів, та, відповідно, зменшилась питома вага міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів з 56,18% у 2010 році до 42,65% у 2011 році, що є свідченням позитивних зрушень у вирішенні питань децентралізації управління бюджетним процесом. Приділимо більше уваги змінам, що відбулися у складі податкових надходжень бюджетів місцевого самоврядування (табл. 5).

З таблиці 5 видно, що основу доходної частини бюджету, враховуючи фактичні дані, становить податок на доходи фізичних осіб, оскільки він становить протягом 2007-2011 років біля 50% загальної суми податкових надходжень.

Відносно ПДФО це твердження не є випадковим, адже відповідає загальносвітовим тенденціям, оскільки

ПДФО традиційно посідає важливе місце серед інструментів фінансового забезпечення діяльності держав у країнах з ринковою економікою. Причина цього полягає в тому, що структура такого податку добре узгоджується з принципом платоспроможності, а надходження від нього характеризуються значною еластичністю: збільшення бюджетних надходжень відбувається пропорційно економічному зростанню [27, с. 44].

Друге місце в податкових надходженнях місцевих бюджетів посідає плата за землю, надходження від якої зростають від 22,98% у 2007 році до 33,57% у 2001 році, оскільки, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України, плата за землю зараховується в повному обсязі до бюджетів місцевого самоврядування, а сільські території є аграрними, що дасть можливість підвищувати родючість ґрунтів, більш раціонально використовувати земельні ресурси, займатися веденням кадастру, землевпорядкуванням, розвитком інфраструктури населених пунктів тощо.

Вилучено зі складу податкових надходжень податок з власників транспортних засобів. Натомість відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» [24] в Законі України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» у ст. 4. зазначається: у бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетах щорічно передбачаються видатки на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг. Для цих цілей у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетів створюються територіальні дорожні фонди, дохідна частина яких формується за рахунок збору за першу реєстрацію транспортного засобу, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині торгівельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах, частини коштів Державного дорожнього фонду України.

Місцеві податки і збори протягом 2007-2010 років в доходах бюджетів сільських територій становили 1-2%, а за чинним законодавством вони повинні відігравати значну роль у забезпеченні місцевого самоврядування власними фінансовими ресурсами. Після прийняття Податкового кодексу [16] зазнав кардинальних змін інститут місцевого оподаткування. Тож тепер до складу місцевих податків і зборів віднесено податок на нерухоме майно (з 2012 року), єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Саме з цим пов'язано зростання питомої ваги місцевих податків і зборів у загальній сумі податкових надходжень до 7,66 %. На сьогоднішній день на території сільських та селищних рад здебільшого працює лише збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності та єдиний податок, який відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу спрямовується до бюджету розвитку місцевих бюджетів. До бюджету розвитку сільських та селищних бюджетів мав би надходити і податок на нерухоме майно, однак, він не зіграє очікуваної вагомої фінансової ролі у зв'язку з наявними у податковому законодавстві пільгами щодо бази оподаткування об'єкта житлової площі. По суті, за основу для розрахунку ставок ідеологи нововведень взяли розміри об'єктів нерухомості. Фактор вартості житла в методиці не враховується, хоча багато експертів висловлюють думку, що вартість житла повинна бути основою, оскільки будинки та квартири однакової площі у сільській місцевості та мегаполісі будуть коштувати по-різному, а податок буде сплачуватись в межах однієї суми.

Отже, можна зазначити, що не відчують на собі позитивні зміни бюджетних перетворень базові одиниці — села, селища, міста районного значення. Тож і в сучасних умовах є актуальними проблеми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій, які потребують не лише перерозподілу фінансових ресурсів, але й більш серйозних насамперед адміністративних перетворень.

Загалом, доволі широке коло вітчизняних науковців сходяться на думці, що існуюча система адміністративно-територіального устрою є перешкодою для подальшої бюджетної децентралізації й розвитку місцевого самоврядування, обґрунтовуючи досвідом зарубіжних країн, який показує, що реформування систем адміністративно-територіального устрою й місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Однак, на сьогоднішній день, немає єдиної точки зору щодо визначення напрямів, рівнів та етапів здійснення

Таблиця 5
Аналіз податкових надходжень сільських бюджетів Запорізької області, %

Доходи, у % до загальної суми	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	Відхилення 2011 р. від 2007 р. (+, -)
Податок на доходи фізичних осіб	34,43	47,35	42,19	54,47	55,37	20,94
Податок з власників транспортних засобів	6,78	3,90	6,56	2,21	—	-6,78
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	22,98	19,68	28,47	28,75	34,47	11,49
Внутрішні податки на товари та послуги	7,00	4,20	4,22	1,98	—	-7,00
Місцеві податки і збори	1,58	0,81	1,11	1,02	7,66	6,08
ФСП	5,53	4,15	4,64	3,69	2,50	-3,03
Єдиний податок	21,69	19,91	12,81	7,89	—	у структурі місцевих податків
Всього податкових надходжень	100	100	100	100	100	—

такого реформування. Лісовий А.В, та Рубан Н.І. [8, с. 28-39], проводячи дослідження проблем та перспектив реформування адміністративно-територіального устрою України, доходять до таких висновків:

- дворівнева схема адміністративно-територіального устрою дає змогу оптимізувати систему управління територіальними утвореннями різного рівня, а також значно спростити бюджетний процес, зробивши його прозорішим (прямі відносини «держава — громада»);
- двоетапність і тривалість проведення реформи полегшить сприйняття населенням і особливо районним керівництвом, яке на сьогодні найбільш опозиційно налаштоване проти будь-яких змін, що призведуть до ліквідації їхніх посад;
- для реальної децентралізації влади й наближення її до населення необхідний процес не об'єднання (сіл у громади, громад у райони і т.д.), а саме розукрупнення, розділення нинішніх областей і районів на менші адміністративно-територіальні утворення — округи і громади;
- хибною є думка про те, що адміністративно-територіальну реформу можна здійснювати лише за умови підтримки населенням, з ініціативи громад;
- починати адміністративну реформу слід «зверху», що дасть змогу ефективно організувати процес реформування й управляти ним. Першим етапом реформи має бути поділ областей на нові менші за територією й населенням адміністративно-територіальні утворення — округи, а згодом — поділ їх на громади;
- розукрупнення областей дає можливість позбутися значних диспропорцій між сучасними областями за територією й кількістю населення, а також розв'язує проблему ексцентричного розміщення обласних центрів і забезпечує транспортну досяжність до обласного центру.

Ці ж вчені та багато інших сходяться на думці, що цікавим у вирішенні проблем диспропорцій у адміністративно-територіальному поділі та фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування є використання досвіду Польщі, гаслом якої у процесі здійснення реформаторських заходів і фундаментальною ідеєю проведення в 90-х роках реформ була децентралізація. Першим і найважливішим стратегічним кроком стало створення незалежного базового рівня територіального устрою країни (гміни), наділення реальною владою людей на найнижчому рівні, який є одночасно найбільш функціонально навантаженим органом місцевого самоврядування. Гміни почали самі вирішувати свої власні питання на власну відповідальність, і відповідно, до своїх власних поглядів. Другим очевидним результатом було те, що держава показала своє бажання та спроможність до самообмеження. Протягом десятиріччя гміна стала устроєм, що найбільше надає суспільних послуг і головним партнером у вирішенні основних життєво необхідних питань для своїх громадян. Завдяки тому, що гміна має обрану раду й підпорядкований їй виконавчий орган, вона одержала повний комплекс владних атрибутів. При цьому кількість гмін було різко скорочено. Для порівняння кількість сільських рад в Україні дорівнює біля 11,0 тис., у Польщі біля 2,5 тис. [12, с. 109; 8, с.30-31].

На державному ж рівні на виконання підпункту 4.3.1 пункту 4.3 розділу 4 «Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин» Національного плану дій на 2011 рік щодо реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [20], затвердженого Указом Президента України від 27.04.2011 №504/2011, а також Плану організації виконання цього Указу Президента України, схваленого на засіданні Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розроблено проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад» [21].

Необхідність розроблення цього проекту Закону зумовлена суперечливістю положень статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та іншими причинами.

Як зазначається в Пояснювальній записці [22], існуюча система органів місцевого самоврядування, з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України, не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Метою проекту Закону є створення правових умов та можливостей для:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим фактором посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;
- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Проектом Закону передбачено, що держава здійснює організаційну, методичну та фінансову підтримку об'єднання територіальних громад. У випадку якщо новоутворена територіальна громада відповідає Перспективному плану формування громад, передбачено надання їй субвенції на формування відповідної інфраструктури.

Передбачається, що середня чисельність сільської громади при об'єднанні у нову територіальну громаду складе 9 тисяч осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді складе 16, очікувана середня площа громади — близько 400 кв. км.

Разом з тим, створення дієздатних громад приведе до економії бюджетних видатків на органи управління. Так за розрахунками, наведеними у Пояснювальній записці [22], на базі даних Запорізьської області така економія може скласти близько 20% існуючих видатків на органи управління по області

Розробники очікують, що реалізація положень законопроекту дасть змогу: сформувати спроможні, самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій, покращити якість надання адміністративних, соціальних, громадських послуг населенню громад.

Отже, як варіант, в Україні вирішення питань фінансового забезпечення бюджетів місцевого самоврядування необхідно починати з: реформування сільських рад — їх укрупнення, на основі створення інформаційної бази, яка дозволить врахувати всі особливості сільських територій для більш вдалого та ефективного здійснення адміністративної реформи; створення умов для ефективної роботи, шляхом забезпечення кваліфікованими спеціалістами; вдосконалення законодавства щодо структури розподілу податкових надходжень сільських рад, створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу на селі.

ВИСНОВКИ

На основі проведених досліджень можна зробити наступні висновки:

- основним визначальним критерієм сільської території є специфічні природно-кліматичні умови, які при поєднанні з певними видами ресурсів (трудові, матеріальні, енергетичні, інформаційні, фінансові тощо) сприяють зайнятості більшої частини населення, у виробництві та первинній переробці сільськогосподарської продукції з метою створення сукупного суспільного продукту для забезпечення добробуту населення, що на ній проживає;

- аналіз формування доходів бюджетів сільських територій показав, що базові одиниці не відчують на собі в повній мірі позитивні зміни бюджетних перетворень. Тож і в сучасних умовах є актуальними проблеми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій, які потребують не лише перерозподілу фінансових ресурсів, але й більш серйозних насамперед адміністративних перетворень;

- існуюча система адміністративно-територіального устрою є перешкодою для подальшої бюджетної децентралізації й розвитку місцевого самоврядування. Досвід зарубіжних країн, показує, що реформування систем адміністративно-територіального устрою й місцевого самоврядування не може бути розведено в часі.

Отже, забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій можливе за умов виконання певних заходів, зокрема:

- розроблення стратегії і тактики розвитку сільської місцевості на основі паспортної інформації та проведення адміністративно-територіальної реформи;

- сприяння розвитку малого підприємництва на своїй території та розширення його податкової бази шляхом формування дієвої структури підтримки і розвитку малого підприємництва (створення бізнес-центрів, добровільних об'єднань суб'єктів малого підприємництва, безкоштовних консалтингових та інформаційних систем);

- забезпечення фінансово-кредитної підтримки малого бізнесу за допомогою створення комунальних банків для здійснення програм мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва, кошти яких формуються за рахунок асигнувань з місцевих бюджетів, доходів від власної діяльності, добровільних та спонсорських внесків, благодійних пожертвувань, коштів від приватизації об'єктів комунальної власності та продажу комунального майна;

- створення сприятливих умов для залучення у сектор малого бізнесу шляхом відкриття «власної справи» чи у формі найму на роботу соціально незахищених верств населення;

- встановлення місцевих податкових та інших пільг для суб'єктів малого підприємництва, які здійснюють інноваційну діяльність і сприяють вирішенню важливих соціально-економічних проблем;

- забезпечення реалізації принципу «податки-блага» (або принципу отримуваних вигід), для того щоб мінімізувати супротив системі оподаткування та зменшити тіньовий сектор економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Гончаренко І.В. Ретроспектива формування сільських територій регіонів України / І.В. Гончаренко // Регіональна економіка. — 2008. — №3. — С. 204–209.
3. Губені Ю. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю. Губені // Економіка України. — 2007. — № 4. — С. 62-71.
4. Конституція України: затверджена 28.06.96 № 254/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості ВРУ. — 1996. — №30. — Ст. 141.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підручник / О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
6. Кудла Н. Багатофункціональний розвиток сільських територій від базових цілей до активізації місцевого підприємництва / Н. Кудла // Економіка України. — 2008. — № 1. — С. 62-71.
7. Лісовий А.В. Сталий розвиток сільських територій: визначення, сутність, принципи / А.В. Лісовий // Економіка АПК. — 2007. — № 4. — С. 140-145.

8. Лісовий А.В. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України / А.В. Лісовий, Н.І. Рубан // *Фінанси України*. — 2011. — №5. — С. 28-39.
9. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І.О. Луніна — Київ: Наукова думка, 2006 — 432 с.
10. Лисенко Л. До визначення поняття «сільська територія» / Л. Лисенко. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>
11. Малік М.Й. До питання сталого розвитку сільських територій / М.Й. Малік // *Економіка АПК*. — 2008. — №5. — С. 51–58.
12. Нелеп В.М. Планування розвитку сільських територій і бюджети сільських рад / В.М. Нелеп, М.І. Фусенко // *Економіка АПК* — 2005. — № 4. — С. 107-112.
13. Огонь Ц.Г. Доходи місцевих бюджетів та напрямки їх реструктуризації / Ц.Г. Огонь // *Фінанси України*. — 2006. — № 5. — С. 3-11.
14. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.ukrstat.gov.ua/>
15. Павлюк К.М. Формування доходів місцевих бюджетів / К.М. Павлюк// *Фінанси України*. — 2006. — №4. — С. 24-37.
16. Податковий кодекс України / Верховна Рада України — К.: ДП «ІВЦ ДПА України», 2010. — 336 с.
17. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
18. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 8 вересня 2005 року № 2850 — IV / Верховна Рада України — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>
19. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: указ президії Верховної ради української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>
20. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» Комітет економічних реформ при президенті України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
21. Про об'єднання територіальних громад: проект закону від 19.01.2012 року №9738 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42091
22. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про об'єднання територіальних громад» від 14 грудня 2011 року №9590 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42091
23. Про територіальний устрій України: проект закону від 19.01.2012 року №9738 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42370
24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України: Закон України від 02.12.2010 №2756-VI / Верховна Рада України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2756-17>
25. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про територіальний устрій України» від 02.12.2010 № 2756-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42370
26. Славов В.П. Економіко-енергетична система сталого розвитку сільських територій / В.П. Славов, О.В. Коваленко // *Вісник аграрної науки*. — 2007. — № 9. — С. 68–71.
27. Старостенко Н.В. Методологія формування міжбюджетних трансфертів / Н.В. Старостенко // *Фінанси України*. — 2005. — С. 39-44.
28. Якуба К.І. Трудовий потенціал сільських територій / К.І. Якуба // *Вісник аграрної науки*. — 2007. — №6. — С. 72–75.

Стаття надійшла до редакції 11 травня 2012 року