

УДК 336.1

JEL Classification: H71, H72

DOI: [https://doi.org/10.32515/2663-1636.2018.1\(34\).33-39](https://doi.org/10.32515/2663-1636.2018.1(34).33-39)**Н.Л. Любченко**, доц., канд. екон. наук*Хмельницький національний університет, м. Хмельницький, Україна*

Реалізація бюджетної політики об'єднаних територіальних громад в частині формування доходів місцевих бюджетів

У статті вивчено стан виконання дохідної частини місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад Хмельницької області. Проведено аналіз наповнення бюджетів ОТГ, визначено його безпосередній вплив на реалізацію запланованих соціальних та інфраструктурних програм та проектів, здійснено моніторинг фінансової спроможності громади як дієвий інструмент ефективного впливу на процеси соціально-економічного розвитку території.

децентралізація, місцевий бюджет, загальний фонд, доходи, органи місцевого самоврядування

Н.Л. Любченко, доц., канд. екон. наук*Хмельницький національний університет, г. Хмельницький, Україна*

Реализация бюджетной политики объединенных территориальных общин в части формирования доходов местных бюджетов

В статье изучено выполнение доходной части местных бюджетов территориальных громад Хмельницкой области. Проведен анализ наполнения бюджетов ОТГ, определено его непосредственное влияние на реализацию запланированных социальных и инфраструктурных программ и проектов, осуществлен мониторинг финансовой состоятельности громад как действенный инструмент эффективного воздействия на процессы социально-экономического развития территории.

децентрализация, местный бюджет, общий фонд, доходы, органы местного самоуправления

Постановка проблеми. Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальні громади. Від того, як розвиватимуться територіальні громади, яку роль вони будуть відігравати в житті кожної людини та всієї держави в цілому, як ефективно будуть здійснені відповідні розрахунки під час створення “спроможних” об'єднаних територіальних громад, і буде залежати майбутній розвиток України та успіх реформи децентралізації. Адже фінансова спроможність громади відіграє значну роль у її розвитку. Саме вона є головним інструментом реалізації основних напрямків соціально-економічного розвитку території. В умовах реформи, органам місцевого самоврядування, які планують об'єднання, важливо знати і розуміти природу місцевих фінансів, уміти аналізувати ті явища і процеси, які пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових коштів, розбиратися в фінансових механізмах та найбільш повно їх використовувати. Тому що, саме місцеві фінанси використовуються як один із інструментів ефективного впливу на всі процеси розвитку, через них складаються певні взаємовідносини органів місцевого самоврядування з населенням та практично з усіма підприємствами даної території.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Процеси фінансової децентралізації в контексті створення та розвитку об'єднаних територіальних громад активно досліджуються в останні роки. Серед вітчизняних вчених відомі праці В. Вакуленко, Ю. Ганущак, Я. Казюк [1, 2], Г. Маркович [3], Т. Овчаренко [4] та ін. Але незважаючи на велику кількість наукових публікацій у цій сфері, питання виконання місцевих бюджетів, їх наповнення в умовах децентралізації фінансових ресурсів потребують подальших досліджень через недосконалість та постійні зміни податкового та бюджетного законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз наповнення місцевих бюджетів ОТГ Хмельницької області, що в подальшому стане основою для розуміння економічного потенціалу громад, побудови ефективної системи управління, направленої на розвиток та виявлення можливостей відносин між бюджетами різних рівнів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перебіг реформи децентралізації на Хмельниччині відбувається дуже потужно: за площею та кількістю місцевих рад, які увійшли до складу об'єднаних громад, Хмельницька область залишається одним із лідерів серед регіонів України. Станом на 1 січня 2018 року на прямих міжбюджетних відносинах діють 39 ОТГ, площа яких складає 10,7 тис. кв.км (або 52% площі області), до їх складу увійшли 842 населених пунктів з населенням 450,7 тис. осіб (35,3% від населення області, 320 базових рад). Варто відзначити той факт, що за рейтинговим оцінюванням Мінрегіону Хмельницька область посіла 2-е місце за темпами впровадження реформи децентралізації. Також, більша частина ОТГ області є фінансово спроможними, доходи загального фонду місцевих бюджетів громад за 2017 рік зросли на 137% у порівнянні із 2016 роком.

Впродовж I півріччя 2018 року до місцевих бюджетів ОТГ Хмельниччини надійшло 624,3,6 млн. грн. власних та закріплених доходів, це на 58 млн. грн. більше (або +10%), ніж було заплановано в проектах бюджетів та на 138 млн. грн. (або +28%) більше ніж за аналогічний період минулого року (рис. 1). Таким чином, фактично дохідна частина всіх бюджетів виконана.

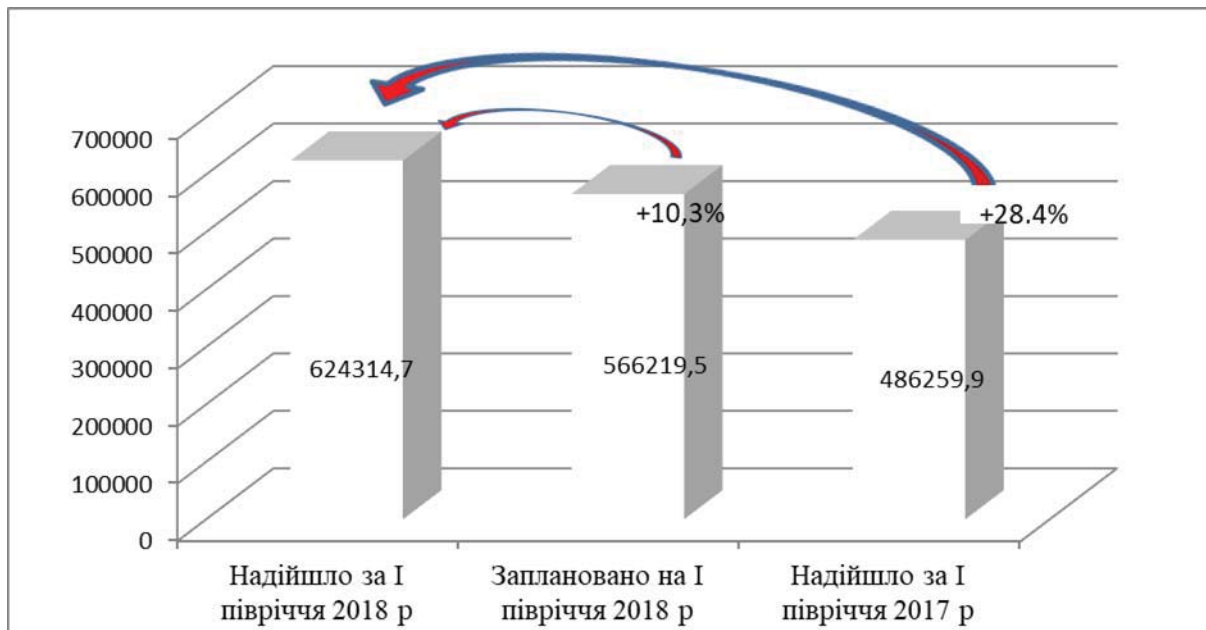


Рисунок 1 – Надходження до загального фонду місцевих бюджетів ОТГ Хмельницької області (без міжбюджетних трансфертів) за I півріччя 2018 р., тис. грн.

Джерело: складено автором

З 1 січня 2018 на прямих міжбюджетних відносинах перебувають 39 ОТГ Хмельницької області, для 13 з них – це перший рік такої роботи. Внаслідок розширення дохідної бази величина власних надходжень до бюджетів цих громад виросла на +16,8% або 22 млн. грн. Цікавим є факт (табл.1), що за всіма видами надходжень для громад, утворених у 2017 р. спостерігається зростання, тоді як раніше створені громади не виконали заплановані надходження по місцевих зборах (-35%) та акцизному податку (-2%).

Таблиця 1 – Надходження власних доходів ОТГ за I півріччя 2017 р порівняно з I півріччям 2018 року (тис. грн.)

Платежі до бюджету	Всі						26 ОТГ, створених у 2015-2016 рр.			13 ОТГ, створених у 2017 р.		
	Затвер-джено	Надійшло	Відхилення		Затвер-джено	Надійшло	Відхилення		Затвер-джено	Надійшло	Відхилення	
			+/-	%			+/-	%			+/-	%
всього, з них:	566219,5	624314,7	58095,2	110,3	434053,1	469989,4	35936,3	108,3	132166,4	154325,3	22158,92	116,8
ПДФО	330999,9	368047,7	37047,85	111,2	250184,9	274853,9	24669,03	109,9	80815	93193,8	12378,8	115,3
Податок на прибуток підприємств комунальної власності	249,9	318,8	68,9	127,6	218,5	282,4	63,9	129,2	31,4	36,4	5	115,9
Акцизний податок	40510,9	40381,8	-129,097	99,7	34457,4	33928,7	-528,7	98,4	6053,7	6453,1	399,4	106,6
Податок на майно:												
- податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки	9363,3	12182,8	2819,5	130,1	8375,6	10059,8	1684,2	120,1	987,7	2123	1135,3	214,9
- плата за землю	76210,3	81638,2	5427,9	107,1	55171,2	59060,9	3889,7	107,1	21039,1	22577,3	1538,2	107,3
- транспортний податок	429,7	862,4	432,7	200,7	361,7	645	283,3	178,3	68	217,5	149,5	319,9
Єдиний податок	97127,66	105826	8698,347	109	76900	80108,9	3208,9	104,2	20227,6	25717,1	5489,5	127,1
Місцеві збори	66	51,3	-14,7	77,7	54	35	-19	64,8	12	16,4	4,4	136,7
Плата за надання адміністративних послуг	6642,5	7768,6	1126,1	117	5351,4	6305,8	954,4	117,8	1291	1462,8	171,8	113,3
Інші надходження	4619,4	7237,1	2617,7	156,7	2978,5	4709	1730,5	158,1	1640,9	2527,9	887	154,1

Джерело: складено автором

Результати роботи першого півріччя поточного року порівняно з аналогічним періодом минулого відображено на рис. 2. Найвищі темпи власних надходжень порівняно з I півріччям 2017 року спостерігаються в Крупецькій ОТГ – понад +70%, Ленковецькій, Грицівській та Баламутівській ОТГ- понад +45%, водночас у Староушицькій ОТГ відбулося скорочення надходжень до загального фонду на 11%.

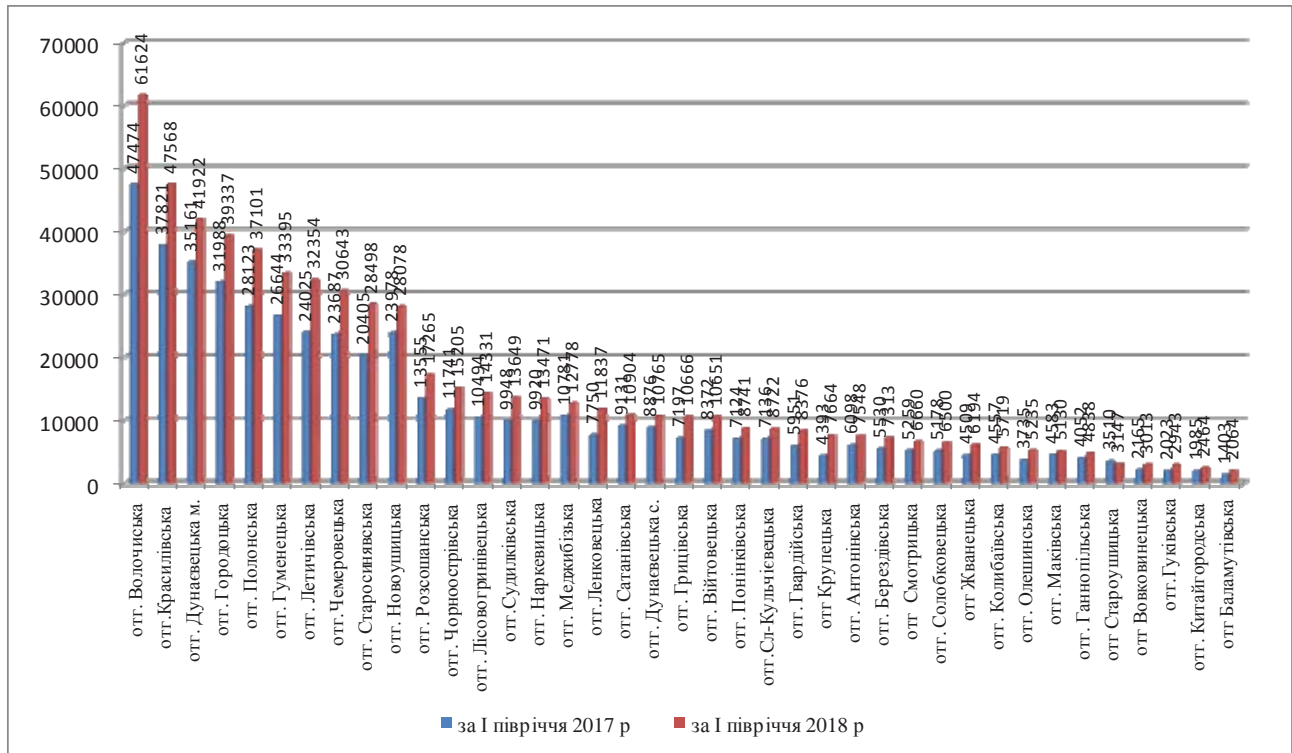


Рисунок 2 – Динаміка власних доходів ОТГ Хмельниччини за I півріччя 2017-2018 рр., тис. грн.

Джерело: складено автором

Більшість ОТГ області перевиконали заплановані впродовж січня-червня 2018 року надходження – загальні темпи приросту становлять більше +10%, проте слід зауважити, що поставлені плани не виконали Березівська (-9%), Меджибізька (-11%) та Олешинська ОТГ (-17%).

Структура надходжень до загального фонду громад Хмельниччини аналогічна до загальноукраїнської тенденції (рисунок 3). У доходах місцевих бюджетів ОТГ найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 58% від загальної суми доходів місцевих бюджетів.

Фактичні надходження ПДФО впродовж січня-червня 2018 року становили 368 млн. грн. Приріст становить +37 млн або 11% до запланованих надходжень та +94 млн. грн. або +34% до першого півріччя минулого року. Звертає увагу невиконання запланованих надходжень по таких громадах: Баламутівська -10%, Олешинська -34%, Меджибізька -23%, Ганнопільська -9%.

Найвищі темпи зростання ПДФО відносно запланованих зафіксовані у Ленковецькій +78%, Слобідсько-Кульчєвській +54%, Лісовогринівській ОТГ та Солобковецькій ОТГ – по +48%.

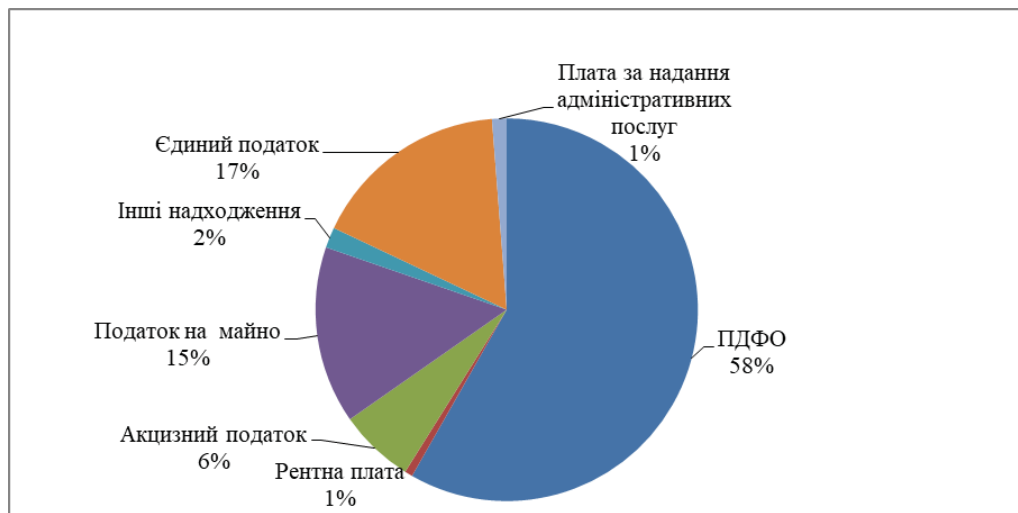


Рисунок 3 – Структура власних надходжень ОТГ Хмельниччини за I півріччя 2018 року

Джерело: складено автором

В абсолютному вираженні лідером за отриманою на 1 мешканця громади сумою ПДФО залишається, як і в минулому році, Розсошанська ОТГ, а саме 2038 грн., в той час, як в середньому для об'єднаних територіальних громад області цей показник становить 817 грн. (рис. 4).

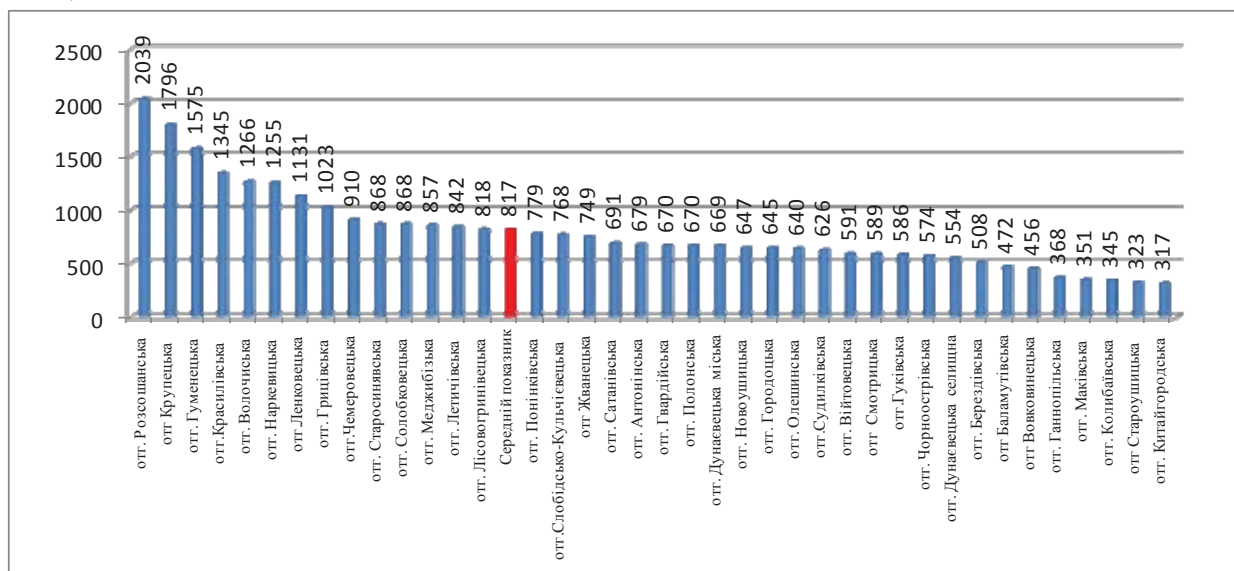


Рисунок 4 – Надходження ПДФО на 1 мешканця ОТГ Хмельницької області за I півріччя 2018 р., грн.

Джерело: складено автором

По окремих громадах спостерігається висока частка ПДФО у структурі надходжень: Поніківська ОТГ (74%), Грицівська ОТГ (70%), Красилівська ОТГ, Червоноцвільська ОТГ та Волочеська – по 67%. Найнижчою є питома вага ПДФО у Колибаївській ОТГ 28%, водночас для цієї громади надходження від акцизного податку з виробленого та ввезеного на митну територію України пального складають 42%, тому громаді варто замислитися над альтернативами даному джерелу доходів у місцевий бюджет.

Місцеві податки і збори – одне із значних джерел наповнення доходної частини місцевих бюджету. Ставки місцевих податків та зборів відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Податкового та Бюджетного кодексів України встановлюють місцеві ради в межах своїх повноважень шляхом прийняття відповідних рішень. Таким чином, роль місцевих податків та зборів постійно підвищується, і їх структура за 6 місяців 2018 року відображена на рис. 5. У структурі місцевих податків та зборів найбільшу питому вагу займає єдиний податок, що становить 53%.

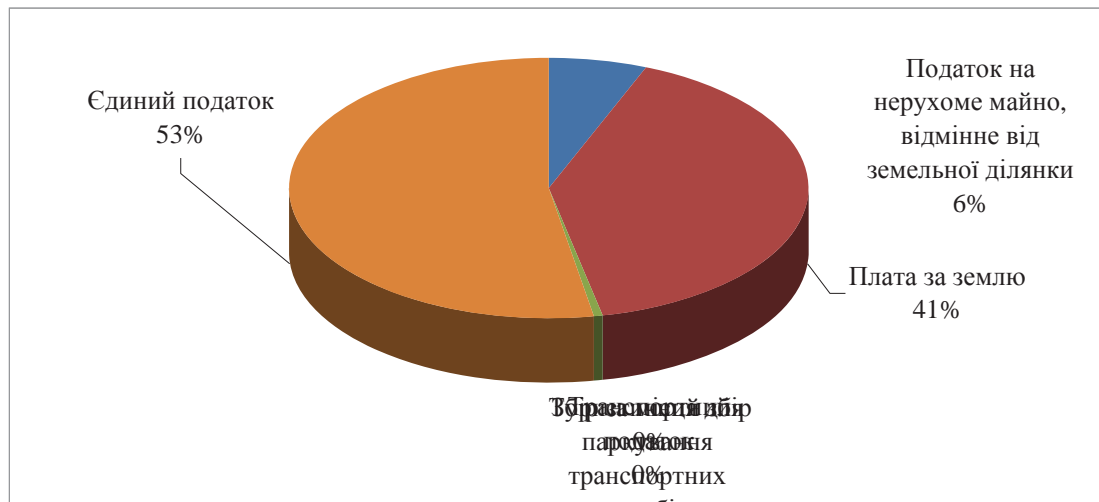


Рисунок 5 – Структура місцевих податків і зборів ОТГ Хмельницької області за I півріччя 2018 р.

Джерело: складено автором

Місцеві збори, до яких відносяться туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів вже звично не набирають навіть 1%. Збір за місця для паркування транспортних засобів справляється лише у двох ОТГ області: Антонінській та Старосинявській. За 6 місяців надходження склали менше 5 тис. грн. Громади не вбачають у цьому виді місцевих зборів значних перспектив, тим більше, що для його запровадження необхідно визначене законодавством облаштування паркомісць, що вартує дорого. Таким чином, термін окупності капіталовкладень є дуже довгим.

Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно і є складовою місцевих податків. У звітному періоді місцевими бюджетами було отримано плати за землю 81,6 млн. грн., що на 7,1% (на 5,4 млн. грн.) більше, ніж було затверджено. У структурі місцевих податків і зборів плата за землю займає 41%.

Як бачимо, частка достатньо вагома, і громадам варто зосередити увагу серед усього іншого і на підвищенні ефективності використання наявних земель. Взагалі, питання, пов'язані з успішним функціонуванням громади, у тому числі щодо наповнення бюджету, залежать виключно від діяльності керівництва та жителів громади, від того, наскільки ефективно будуть використовуватися наявні можливості і повноваження.

Наразі для громад є актуальним підвищення ролі саме місцевих податків та зборів і збільшення їх частки у складі доходів є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів та розширення фінансової автономії відповідних територій.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до сталого розвитку. Тому проведений аналіз ілюструє достатність ресурсів у відповідному місцевому бюджеті, що, в свою чергу, є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади. З наукової точки зору, отримані результати ще раз засвідчують, що фінансова децентралізація супроводжується обіцяним владою зростанням власних доходів та збільшенням важелів впливу на їх формування.

Місцева влада потребує постійного здійснення фінансового моніторингу, в подальшому, як підґрунтя в царині самостійного прийняття рішень щодо того, на які потреби витратити бюджетні кошти, що особливо важливо для розвитку об'єднаних територіальних громад. Таким чином, реформа міжбюджетних відносин стимулює територіальні громади ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення й ощадно планувати свої видатки.

Список літератури

1. Казюк Я. Фінансова децентралізація виконує поставлені завдання [Електронний ресурс] / Я. Казюк – Режим доступу: // <https://decentralization.gov.ua/news/7222>
2. Казюк Я. Експерти проаналізували бюджети об'єднаних громад кожної області [Електронний ресурс] / Я. Казюк – Режим доступу: // <https://decentralization.gov.ua/news/9724>
3. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Г. Маркович – Режим доступу: // <https://decentralization.gov.ua/news/3958>
4. Овчаренко Т. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаних територіальних громад [Текст] / Т. Овчаренко, А. Бочі, В. Поворозник. – К: Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), 2017 – 133 с.
5. Ткачук А.Ф. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад [Текст] / Анатолій Ткачук, Ніна Наталенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.

References

1. Kaziuk, Ya. (2017). Finansova detsentralizatsiia vykonuie postavleni zavdannya [Financial decentralization fulfills the tasks]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/7222> [in Ukrainian].
2. Kaziuk, Ya. (2018). Eksperty proanalizuvaly biudzhety ob'iednanykh hromad kozhnoi oblasti [The experts analyzed budgets of the amalgamated gromadas of each oblast]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/9724> [in Ukrainian].
3. Markovych, H. (2017). Osoblyvosti formuvannia biudzhetyv ob'iednanykh terytorial'nykh hromad [Features of forming budgets of amalgamated gromadas]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/3958> [in Ukrainian].
4. Ovcharenko, T., Bochi, A., & Povoroznyk, V. (2017). *Osoblyvosti formuvannia ta vykonannia biudzhetu obiednanykh terytorial'nykh hromad [Features of the formation and execution of the budget amalgamated gromadas]*. Kyiv: Mizhnarodnyj tsentr perspektyvnykh doslidzhen' (MTsPD) [in Ukrainian].
5. Tkachuk A.F., & Natalenko, N. (2016). *Pro biudzhety i ne til'ky. Spetsial'no dlia ob'iednanykh terytorial'nykh hromad [About the budget and not only. Especially for amalgamated gromadas]*. Kyiv: IKTs «Lehal'nyj status» [in Ukrainian].

Nataliia Liybchenko

Khmelnitskyi, National University, Khmelnytskyi, Ukraine

Implementation of the Budget Policy of the Joint Territorial Communities in the Context of Formation of Local Budgets Revenues

The purpose of the article is to analyze the filling of local budgets of the amalgamated gromadas of the Khmelnytsky region, which will further become the basis for understanding the economic potential of communities, building an effective management system aimed at developing and identifying the possibilities of relations between budgets of different levels.

Decentralisation and regional development have been the top priorities for the government since early 2014. Efforts at national level have led to the adoption of important laws and implementing guidelines, with more in the pipeline. Budget and tax legislation, for instance, have been adapted to enable local authorities to mobilise more domestic revenue and to strengthen municipal financial systems. The main objective of decentralization reform is to give state institutions at national, regional and local level an opportunity to do their duties in the decentralisation process more effectively. Also municipal services are provided with the involvement of civil society and with a focus on citizens. At present, implementation of the decentralisation reform is not yet sustainable. State actors at national, regional and local level still do not have all of the necessary skills and financial resources to carry out their duties and responsibilities effectively.

The article studies the implementation of the revenue part of local budgets of territorial communities of Khmelnytsky region. As filling the budget directly influences the implementation of planned social and infrastructure programs and projects, continuous monitoring of the financial well-being of the community is an effective tool for effective impact on the processes of socio-economic development of the territory.

Local managers, on the basis of constant analysis of financial resources, decide on their own needs what is needed to spend on budget funds, which is especially important for the development of united territorial communities. Thus, the reform of intergovernmental fiscal relations stimulates territorial communities to fill their estimates more efficiently, go to self-sufficiency and plan their spending in a cost-effective manner.

decentralization, local budget, general fund, revenues, local governments

Одержано (Received) 14.11.2018

Прорецензовано (Reviewed) 8.12.2018

Прийнято до друку (Approved) 20.12.2018