

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## PECULIARITIES OF FORMATION OF THE BUDGETS OF THE AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES

В Україні розпочався новий етап розвитку шляхом впровадження нових реформ, однією з таких реформ є децентралізація місцевих бюджетів. Вона виявилася тією рушійною силою, яка дала змогу місцевим громадам почати вирішувати проблеми, що є пріоритетними для них. Місцева влада, яка краще знається на проблемах своїх територій, ніж центральна, має змогу ефективніше їх вирішувати. У статті розглянуто, які зміни були внесені до законодавства щодо реформи децентралізації. З'ясовано, чи відбулося покращення організаційно-правового забезпечення територіальної організації влади. Проаналізовано стан та особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) згідно з чинним законодавством України. Досліджено джерела доходів місцевих бюджетів. Визначено роль фінансового забезпечення ОТГ, а також специфіку управління місцевими бюджетами та доходами. Встановлено, що впродовж 2016 – першої половини 2017 р. прийнято низку законодавчих та нормативних актів, що врегулювали проблемні питання процесу формування та розвитку спроможних територіальних громад. Ці кроки надали суттєвої динаміки практичній складовій частині реформи – формуванню об'єднаних територіальних громад. Водночас є низка проблемних питань, як потребують вирішення для успішного продовження реформи. Визначено основні напрями та заходи щодо удосконалення законодавчого забезпечення процесу формування спроможних територіальних громад, посилення надання їм експертно-методичної та ресурсної підтримки. Одержані результати можуть бути використані в практичній діяльності новостворених територіальних громад та територій, які планують об'єднання, з метою ефективної імплементації реформи, управління фінансовими ресурсами та подальшого розвитку регіону.

**Ключові слова:** територіальна громада, об'єднана територіальна громада, бюджет, місцеві бюджети, децентралізація.

В Украине начался новый этап развития путем внедрения новых реформ, одной из

таких реформ является децентрализация местных бюджетов. Она оказалась той движущей силой, которая позволила местным общинам начать решать проблемы, которые являются приоритетными для них. Местная власть лучше разбирается в проблемах своих территорий, чем центральная, имеет возможность эффективно их решать. В статье рассмотрено, какие изменения были внесены в законодательство по реформе децентрализации. Выяснено, что произошло улучшение организационно-правового обеспечения территориальной организации власти. Проанализировано состояние и особенности формирования бюджетов объединенных территориальных общин (ОТГ) согласно действующему законодательству Украины. Исследованы источники доходов местных бюджетов. Определена роль финансового обеспечения ОТГ, а также специфика управления местными бюджетами и доходами. Установлено, что в течение 2016 – первой половины 2017 г. принят ряд законодательных и нормативных актов, урегулированы проблемные вопросы процесса формирования и развития территориальных общин. Эти шаги придали существенной динамике практической составляющей реформы – формированию объединенных территориальных общин. Вместе с тем существует ряд проблемных вопросов, которые требуют решения для успешного продолжения реформы. Определены основные направления и мероприятия по совершенствованию законодательного обеспечения процесса формирования территориальных общин, усилению предоставления им экспертно-методической и ресурсной поддержки. Полученные результаты могут быть использованы в практической деятельности новых территориальных общин и территорий, которые планируют объединение, с целью эффективной имплементации реформы, управления финансовыми ресурсами и дальнейшего развития региона.

**Ключевые слова:** территориальная община, объединенная территориальная община, бюджет, местные бюджеты, децентрализация.

УДК 336.1

Кондратенко О.М.

студент

Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка

*A new stage of development began in Ukraine, through the introduction of new reforms. One of such reforms is the decentralization of local budgets. The new reform has become a driving force for local communities to begin to address the challenges that are of paramount importance to them. Local authorities, who are better informed about the problems of their territories than the central one are able to deal with them more effectively. Changes have been made to the legislation concerning the decentralization reform are considered. Whether there were any improvements of organizational and legal support for the process of improving the territorial organization of power are clarified. The state and features of the formation of budgets of the amalgamated territorial communities (ATC) in accordance with the current legislation of Ukraine are analyzed. The main sources of local budget revenues are investigated. The role of financial support for ATC as well as the specifics of local budgets and revenues management is determined. It was established that during 2016 – the first half of 2017 a number of legislative and normative acts were adopted that resolved the problematic issues of the process of formation and development of amalgamated territorial communities. These steps have provided significant dynamics to the practical component of the reform “formation of amalgamated territorial communities”. At the same time, there are a number of problematic issues that require a solution for the successful continuation of the reform. The main directions and measures for improving the legislative provision of the process of formation of capable territorial communities, strengthening of providing them with expert-methodical and resource support are determined. Based on the results of the work, conclusions and recommendations were made. The obtained results can be used in the practical activity of newly formed territorial communities and territories planning association, in order to effectively implement the reform, manage financial resources and further develop the region. This work will be useful for students studying in economics faculties, graduate students and teachers, as well as practical workers: financiers, managers, analytical employees.*

**Key words:** budget, local budgets, territorial community, amalgamated territorial communities, current budget, development budget, decentralization

**Постановка проблеми .** Фінанси відіграють ключову роль у розвитку будь-якої країни. Саме

вони є головним елементом економічних відносин, а також інструментом реалізації основних

напрямів державної, регіональної та місцевої політики.

Однією з ключових проблем подальшого розвитку країни є система управління державою, яка довгий час потребувала перебудови, особливо це стосувалося органів місцевого управління. У результаті в 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Таким чином, роль територіальних громад у соціально-економічному розвитку країни та регіонів зростає.

Реформа в управлінні країною спрямована на передачу повноважень на місця, де громади можуть формувати і реалізувати внутрішню політику своєї життєдіяльності і розвитку. Передбачається покращення інфраструктури, конкурентоспроможності та загалом рівня життя населення.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві бюджети є фінансовим планом утворення і використання фінансових ресурсів. Це означає, що бюджет цих громад має бути збалансованим. Тому аналіз формування, наповнення і використання фінансової бази місцевих бюджетів є досить актуальним.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз особливостей, поточних результатів та перешкод у формуванні бюджетів ОТГ в умовах реформи децентралізації. Для реалізації зазначеної мети необхідно проаналізувати законодавчу базу Бюджетного кодексу України та визначити основні зміни, переваги та недоліки реформи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні аспекти формування бюджетів об'єднаних територіальних громад досліджували відомі вітчизняні економісти, такі як О.В. Артюх, В.С. Лень, В.Ф. Максимова, В.Я. Плаксієнко, Н.М. Такченко та інші.

Видається доцільним одразу звернути увагу на те, що кожен з авторів розглядає бюджет як основну категорію, що впливає на ефективність управління та функціонування будь-якого органу місцевого самоврядування.

Дослідженням фінансової децентралізації займалися і займаються багато вітчизняних учених. Основні дослідження в цій сфері здійснили Л. Новаковський, А. Гальчинський, А. Ткачук, В. Андрущенко, О. Кириленко, Л. Якобсон, Ю. Глущенко та інші. У працях цих вчених зроблено ретельний аналіз умов впровадження децентралізації, описано проблеми та шляхи вдосконалення та розвитку фінансової децентралізації.

Слід відмітити, що процес децентралізації є важливою складовою частиною розвитку кожної громади України, де пріоритетним завданням є формування та ефективне використання фінансових ресурсів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процес децентралізації є досить комплексним і

складним, його головна мета полягає у зміні всієї системи управління. Відповідно до цієї реформи громади отримують повноваження самостійно визначати соціально-економічні пріоритети, ухвалювати рішення та відповідати за їх виконання.

Після ухвалення закону щодо добровільного об'єднання територіальних громад протягом 2015–2016 рр., одразу 366 ОТГ перейшли на нові міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Для підтримки і стимулювання громад до об'єднань були внесені зміни до Бюджетного кодексу України та визначено особливості формування бюджетів цих громад [2].

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства України [1].

Місцевий бюджет – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Отже, формування місцевого бюджету є одним із найважливіших питань для новоствореної ОТГ [3].

Слід зазначити, що бюджет територіальних громад є абсолютно самостійним, він не входить у зведений бюджет міста чи району. Бюджет територіальної громади виконує низку дуже важливих функцій, таких як забезпечення формування грошових фондів, розподіл грошових фондів, контроль за фінансово-господарською діяльністю.

Реформа децентралізації також дає можливість для розвитку бізнесу в регіонах, адже через зміну Податкового кодексу України частина податків залишатиметься в регіоні в розпорядженні громад, що дає можливість для майбутнього розвитку.

Однією з головних проблем ОТГ залишаються джерела наповнення місцевого бюджету. По-перше, до основних джерел відносять: кошти, які були отримані від власних засобів муніципального утворення; кошти, які створюються за рахунок діяльності підприємств, організацій, які перебувають у власності територіальних громад. По-друге, податкові надходження, які відповідно до законодавства залишаються в місцевих бюджетах, а також відрахування від загальнодержавних податків [7].

Місцеві бюджети поділяються на поточний бюджет і бюджет розвитку.

Доходи поточного бюджету формуються на основі податків (податки на прибутки підприємств і організацій, ПДВ, акцизний збір, державне мито, прибутковий податок з громадян, плата за землю та ін.). Доходи бюджетів розвитку формуються за рахунок певної частини податкових надходжень, а також коштів, які були залучені від місцевих позик та інвестиційних субсидій.

Бюджет розвитку є фундаментом економічного розвитку для будь-якої громади, більше того, він

сприяє майбутньому покращенню життєвого рівня населення, а тому є ключовим елементом у складі місцевого бюджету. Вплив бюджету розвитку на забезпечення соціально-економічного розвитку території зображено на рис. 1.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, які, в свою чергу, пов'язані зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворенням [4].

Слід зазначити, що не всі села можуть формувати бюджет розвитку. Якщо чисельність громади менша ніж 500 осіб, то бюджет не формується, якщо чисельність становить від 500 до 1000 осіб, то бюджет формується на рівні 2,5%. Якщо селище має населеність від 5000 тисяч, то бюджет формується на рівні 27%. Більшість українських селищ, а саме 66%, мають чисельність від 500 до 1000 осіб. Отже, можна дійти висновку, що процес об'єднання територіальних громад є досить важливим для подальшого розвитку.

Відповідно до статей 64, 69-1 та 71 Бюджетного кодексу України визначено перелік доходів, що формують дохідну частину бюджету територіальних громад. Головною статтею доходів ОТГ є податок на доходи фізичних осіб [6]. Міжбюджетні

трансферти складаються з освітніх субвенцій, базових та реверсних дотацій, медичних субвенцій, що також є джерелом поповнення бюджету.

Відповідно до статистичних даних, наведених у офіційних звітах щодо здійснення реформи децентралізації, доходи бюджетів, що об'єдналися, зросли за 11 місяців 2018 р. більш ніж у три рази, з 0,9 млрд грн до 2,9 млрд грн. Зростання доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2017 рр. зображено на рис. 2.

Аналіз даних свідчить, що дохідна частина місцевих бюджетів зростає більш ніж удвічі в період з 2014 по 2017 р. Це свідчить про те, що реформа децентралізації дає свої результати та можливість новоутвореним громадам накопичувати свої бюджети та вкладати їх у розвиток інфраструктури.

Бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. Відповідно до цієї системи, для встановлення базової або реверсної дотації визначається індекс податкоспроможності місцевого бюджету. За умови, що індекс менший від 0,9, бюджетам ОТГ надається базова дотація в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету. З метою досягнення середнього рівня станом на 2016 р. 125 бюджетів отримали базову дотацію, порівняно з 2017 р. кількість скоротилася більш ніж удвічі (293 бюджети в 2017 р.).



Рис. 1. Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території

Джерело: складено автором на основі [5]

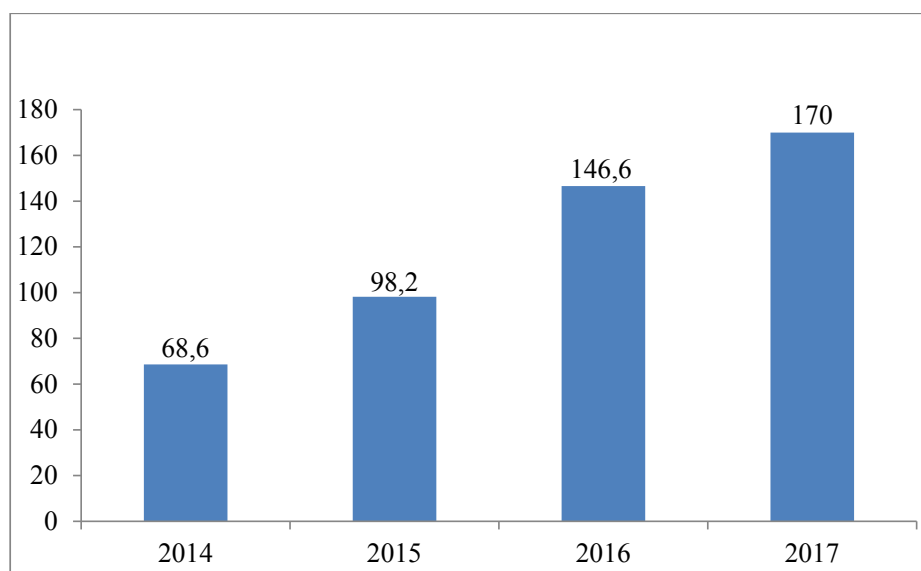


Рис. 2. Доходи місцевих бюджетів, млрд грн

Джерело: складено автором на основі [5]

Якщо значення індексу перебуває в межах від 0,9 до 1,1, то горизонтальне вирівнювання податкоспроможності не застосовується. Бюджети ОТГ, що мають рівень податкоспроможності, що вищий від 1,1, передають частину своїх доходів до державного бюджету, проте кошти передаються не в повному обсязі (як за системи балансування). У цьому разі передається лише 50% суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Специфіку управління фінансами ОТГ зумовлено низкою чинників. Фінанси ОТГ здебільшого включають в себе декілька населених територій, при цьому необхідний посилений контроль за виконанням усіх функцій. Зокрема, це стосується повноцінного наповнення бюджету та ефективного управління і розподілу ресурсів. В Україні відсутній практичний досвід управління фінансами об'єднаних територіальних громад. Тому процес реформування проходить досить повільними темпами, проте є і переваги, наприклад, подолання корупції у сфері місцевих фінансів.

Ще однією особливістю управління фінансами є те, що запроваджуються прями міжбюджетні відносини. Тобто це відносини між бюджетом територіальної громади та бюджетом об'єднаної територіальної громади. Насамперед трансферти спрямовані на фінансування соціальної сфери, проте слід зазначити те, що ускладнюється фінансування з інших видів бюджету.

Насамперед кооперація громад утворює потужний економічний ресурс, який впливає на майбутній розвиток життя у регіонах, хоча і виникають певні труднощі в управлінні таким обсягом ресурсів через відсутність досвіду, що може вплинути на ефективне використання ресурсів.

Чинне законодавство України також вносить корективи в роботу ОТГ. Публічні послуги, що надаються, мають бути такими ж доступними, як і до об'єднання територіальних громад. Головною метою цієї норми є достатня забезпеченість державними послугами під час планування та виконання бюджету.

О. Кириленко та Б. Малиняк виділили низку позитивних наслідків для управління місцевими фінансами. По-перше, це залучення до управління фінансовими ресурсами висококваліфікованих робітників. По-друге, зменшується кількість видатків на утримання адміністративного персоналу через зменшення його кількості. По-третє, посилення конкуренції всередині територіальної громади, що може сприяти зменшенню тінізації економіки. По-четверте, зменшення корупції у сфері формування та розподілу бюджетних коштів, розподілу земельних ресурсів, майна тощо.

Останнім та не менш важливим фактором є те, що всі рішення щодо надання суспільних послуг ухвалює територіальна громада. Це забезпечує раціональне встановлення пріоритетів [6, с. 17–18].

**Висновки з проведеного дослідження.** Реформа децентралізації дала нові можливості для розвитку селищ та міських регіонів України. Економічний розвиток об'єднаних територіальних громад залежить від ефективного управління фінансовими ресурсами та соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Реформування системи управління в Україні повинно забезпечити стійкість, прозорість та ефективне використання бюджетних коштів. Це забезпечить покращення умов та рівня життя населення в регіонах та загалом в Україні.

Збільшення кількості ОТГ в Україні свідчить про ефективне впровадження реформи децентралізації, а збільшення кількості доходів бюджету вдвічі – про ефективне управління місцевих органів.

У процесі децентралізації місцевих бюджетів центральним органам влади важливо забезпечити самостійність місцевих органів влади щодо виконання своїх повноважень, функцій та завдань, зважаючи на потреби й інтереси ОТГ, ефективно використовуючи бюджетні ресурси.

### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 7.02.2019).
2. Прес-центр ініціативи «Децентралізація влади». Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/3958> (дата звернення: 09.02.2019).
3. Тетяна Овчаренко, Ангела Бочі, Василь Поворозник. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаних територіальних громад. Київ, 2017. С. 5.
4. Фінанси: Курс для фінансистів: навчальний посібник. За ред. В.І. Оспіщева. Київ, 2008. С. 567.
5. Громадна реформа: що дала децентралізація. Економічна правда. 2017. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740> (дата звернення: 04.02.2019).
6. О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ, 2015. С. 396.