

УДК 332.144

DOI: 10.25140/2411-5215-2018-4(16)-147-153

*Олена Перепелюкова***ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ  
РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД***Елена Перепелюкова***ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ  
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН***Olena Perepeliukova***FEATURES OF BUDGET POLICY, AS ONE OF THE AREAS  
OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

Визначено особливості формування бюджету об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Встановлено, що бюджети громад, які не об'єдналися, не отримують міжбюджетних трансфертів із державного бюджету. Визначено, що ради ОТГ мають право здійснювати місцеві запозичення до бюджетів ОТГ – як місцеві, так і внутрішні, зокрема шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Проаналізовано бюджети громад Харківського регіону, визначено бюджети цих громад. Встановлено норми бюджетних витрат згідно з чинним законодавством. Виокремлено перелік дохідних джерел бюджетів об'єднаних територіальних громад. Визначено, що сукупні власні доходи об'єднаної територіальної громади Харківського регіону за 2018 рік на 11 % перевищили планові призначення. Обґрунтовано, що фінансові надходження до територіальних громад спрямовуються на розвиток інфраструктури та соціального забезпечення громади. Обґрунтовано, що для збільшення доходності громад необхідним є розробка відповідних заходів.

**Ключові слова:** об'єднана територіальна громада; фінансування; бюджет; субвенція; регіон; надходження.

Рис.: 2. Бібл.: 6.

Определены особенности формирования бюджета объединенных территориальных общин (ОТО). Установлено, что бюджеты общин, которые не объединились, не получают межбюджетные трансферты из государственного бюджета. Определено, что ради ОТО имеют право осуществлять местные заимствования в бюджеты ОТО – как местные, так и внутренние, в том числе путем получения кредитов (займов) от международных финансовых организаций. Проанализированы бюджеты общин Харьковского региона, определены бюджеты этих общин. Установлены нормы бюджетных расходов согласно действующему законодательству. Выделены перечень доходных источников бюджетов объединенных территориальных общин. Определено, что совокупные собственные доходы объединенной территориальной общины Харьковского региона за 2018 год на 11 % превысили плановые назначения. Обосновано, что финансовые поступления в территориальных громад направляются на развитие инфраструктуры и социального обеспечения общины. Обосновано, что для увеличения доходности общин необходимо разработка соответствующих мероприятий.

**Ключевые слова:** объединенная территориальная община; финансирование; бюджет; субвенция; регион; поступления.

Рис.: 2. Библ.: 6.

The peculiarities of forming the budget of the united territorial communities are determined. It has been established that budgets of united communities do not receive intergovernmental transfers from the state budget. It is determined that OTG boards have the right to carry out local borrowings to OTG budgets, both local and domestic, including by obtaining loans (loans) from international financial organizations. The budgets of the communities of Kharkiv region are analyzed, budgets of these communities are determined. The norms of budget expenses are established according to the current legislation. The list of revenue sources of budgets of the combined territorial communities is singled out. It has been determined that the aggregate own revenues of the combined territorial communities of the Kharkiv region for the 2018 year exceeded the planned destination by 11 %. It is substantiated that financial revenues to territorial communities are directed at the development of community infrastructure and social security. It is substantiated that for the increase of profitability of communities it is necessary to develop appropriate measures.

**Keywords:** united territorial community; financing; budget; subvention; region; receipts.

Fig.: 2. References: 6.

JEL Classification: H72

**Постановка проблеми.** В Україні, як і в інших країнах світу, активно розвивається та запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. Це пов'язано з перевагами цього методу для всіх основних учасників цього процесу. Нині суттєво видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування в системі місцевого управління. Воно все більше стає інструментом підвищення конкурентоспроможності територій і регіонів, засобом згуртування різних суб'єктів територіального розвитку навколо нових цінностей і дов-

## ПРОБЛЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНУ

гострокових пріоритетів. Така активізація планувальної діяльності, з одного боку, є закономірним етапом розвитку регіонів та окремих територій, з іншого — намаганням регіонів знайти адекватні інструменти, які б допомагали відповісти на виклики сучасного глобалізованого світу, коли істотно пришвидшуються різноманітні зміни, зокрема політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні. У контексті такого розвитку територіальні громади отримали більше повноважень, власні ресурси і як наслідок можливість формування власного бюджету.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам створення та розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а також адміністративно територіального устрою (АТУ) присвячені роботи О. Бориславської, К. Ващенко, М. Бутка, В. Василенка, О. Гонти, О. Гайко, М. Долішнього, І. Кресіна, В. Кравціва, А. Коваленка, С. Шульц, О. Кучабського, І. Сторонянської, Ю. Ковбасюка, Ю. Куц, О. Чаплигіна, А. Школика, В. Штефана, Л. Чернюк, В. Чужикова, С. Шкарлета та інших.

Відаючи належне науковому доробку вчених, необхідно зазначити, що методологія формування та особливості використання бюджетних коштів ОТГ залишається недостатньо розробленою та вимагає подальших досліджень.

**Виділення недосліджених частин загальної проблеми.** З розвитком об'єднаних територіальних громад постало питання створення та розподілення бюджетних коштів, їх цільове призначення, оскільки процес приєднання деяких територій у громади досі перебуває в процесі становлення в деяких регіонах. Громади відрізняються як за територіальною належністю, чисельністю населення, розвитком промисловості, так і доходом громад. Тому питання наповнення та розподілу бюджетних коштів громад за цільовим призначенням є практичним та актуальним.

**Метою** цієї роботи є аналіз формування та використання бюджетних коштів об'єднаних територіальних громад на прикладі Харківського регіону.

**Виклад основного матеріалу.** З початком реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади органи місцевого самоврядування отримали повноваження, власні ресурси та додаткові зовнішні ресурси. Одним із аспектів розвитку ОТГ є збільшення бюджету громади для її розвитку. Особливості формування бюджетів ОТГ полягають у такому [1]:

1) бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто законом про державний бюджет на плановий рік цим бюджетам затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Це – базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів (статті 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108 Бюджетного кодексу України).

Треба зауважити, що бюджети громад, які не об'єдналися, не отримують міжбюджетні трансферти з державного бюджету;

2) до бюджетів ОТГ, крім доходів, що отримували бюджети до їх об'єднання, зараховується 60 % податку на доходи фізичних осіб. Раніше цей податок зараховувався до районного бюджету.

Перелік дохідних джерел бюджетів ОТГ визначено статтями 64 (загальний фонд), 69-1 (спеціальний фонд) та 71 (бюджет розвитку) Бюджетного кодексу.

3) за рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме: видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення (перелік видатків визначено ст. 71, 89 і 91 Бюджетного кодексу);

## ПРОБЛЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНУ

Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Бюджетним кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції);

4) бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності.

Ця система вирівнювання передбачає, що місцевим бюджетам з рівнем податкоспроможності (середні надходження на 1 мешканця) нижче за 0,9 середнього показника по Україні для підвищення рівня їх забезпеченості надається базова дотація (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9).

У разі якщо рівень податкоспроможності бюджету ОТГ становить від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні, горизонтальне вирівнювання податкоспроможності не здійснюється.

Водночас, бюджети ОТГ (як і інші місцеві бюджети, що мають відносини з державним бюджетом), у яких рівень податкоспроможності вище за 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передають до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому кошти вилучаються не в повному обсязі, як це було при системі балансування місцевих бюджетів, а лише 50 % перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Необхідно зауважити, що реверсна дотація є джерелом фінансування базової дотації.

Також ради ОТГ мають право здійснювати місцеві запозичення до бюджетів ОТГ – як місцеві, так і внутрішні, зокрема шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад [2].

У 2018 році до бюджетів ОТГ Харківської області надійшло 592,4 млн грн (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), що становило 104,5 % від планових показників доходів за аналізований період та 54,4 % до уточненого річного плану.

Річні плани ОТГ по доходах з урахуванням міжбюджетних трансфертів були уточнені в бік збільшення на 9,6 %, по власних доходах – на 3,6 %, і становили відповідно 1088,4 тис. грн і 563,6 млн грн.

Найменшу залежність від трансфертів з державного бюджету демонструє Наталинська ОТГ – 22 %. Питому вагу трансфертів понад 50 % у дохідній частині бюджетів мають 7 громад, понад 60 % – 2 громади (Оскільська та Мереф'янська).

Сукупні власні доходи по 12 ОТГ області за 2018 рік 304,4 млн грн, що на 30,7 млн грн (або на 11,1 %) перевищило планові призначення за той же самий період [3].

Питома вага власних ресурсів у доходах бюджетів ОТГ у середньому по області становила 51,4 % (рис. 1).

Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів, які надійшли до бюджетів ОТГ Харківської області, становив 288 млн грн.

Найбільшу питому вагу у структурі міжбюджетних трансфертів займає освітня субвенція (25 % загального обсягу доходів), якої надійшло 146,1 млн грн. Другою за фіскальним значенням була медична субвенція – 68 млн грн (12 % загального обсягу доходів).

Доходи місцевих бюджетів ОТГ Харківської області (без врахування міжбюджетних трансфертів) за рік у середньому зросли у 2,2 раза в порівнянні з аналогічним періодом попереднього року. Для громад, об'єднаних у 2017 році, характерний вищий темп зростання доходів, оскільки до їх бюджетів у 2018 році почав надходити ПДФО. Так, найбільше зростання спостерігається в Наталинській ОТГ (у 7,9 раза), Малинівській ОТГ (у 6,3 раза), Новодолазькій та Зачепилівській ОТГ (у 3,2 раза).



Рис. 1. Структура доходної частини бюджету ОТГ Харківського регіону (%)

По ОТГ Харківської області середній показник виконання плану власних надходжень загального фонду місцевих бюджетів за I півріччя 2018 року становить 111,2 %.

Усі громади виконали планові призначення по доходах, показник виконання плану коливається від 101,8 % (Зачепилівська ОТГ) до 116,2 % (Наталинська ОТГ).

Обсяг власних доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця у I півріччі 2018 році в середньому по ОТГ області становив 1919,4 грн. Найвищий показник має Наталинська громада – майже 5,4 тис. грн на 1 жителя, в інших ОТГ він коливається від 1253 грн (Оскільська ОТГ) до 2338,9 грн (Коломацька ОТГ).

Найбільшими за обсягами джерелами наповнення бюджетів ОТГ були ПДФО (76,6 млн грн), єдиний податок (26 млн грн), плата за землю (15,1 млн грн), рентна плата (12,3 млн грн) та акцизний податок (7,9 млн грн).

Найбільшу питому вагу у власних доходах ОТГ Харківської області займає ПДФО, яка в середньому становить 56 % і коливається від 38 % у Чкаловській ОТГ до 79 % у Малинівській ОТГ.

Планові призначення по цьому джерелу доходів у середньому виконано на 109 %. Найвищий показник виконання плану має Золочівська ОТГ – 118 % [3].

У розрахунку на 1 жителя обсяг ПДФО по ОТГ Харківської області становив 1063 грн. Найвищий показник у Наталинській ОТГ – 4538,7 грн, найнижчий в Оскільській – 530,1 грн (рис. 2).

Місцеві податки і збори в середньому по ОТГ області формують 29 % власних доходів, піврічний план по їх надходженням перевиконано на 11,4 %, що в абсолютному виразі становило 9,1 млн грн.

Найбільшим за обсягом видатків є бюджет Золочівської ОТГ (83,7 млн грн), найменшим - бюджет Оскільської ОТГ (19,7 млн грн).

У структурі сумарних видатків ОТГ Харківської області найбільшу питому вагу має освіта – 42 %, а також міжбюджетні трансферти, передані до бюджетів інших рівнів – 29 %. Видатки на одного мешканця в середньому по ОТГ Харківської області становлять 2974,4 грн. У розрізі окремих громад цей показник коливається від 2258,1 грн у Роганській ОТГ до 4618 грн у Наталинській ОТГ. 9 з 12 ОТГ Харківської області отримують базову дотацію, загальна сума надходжень якої у I півріччі 2018 року становила 17,2 млн грн.

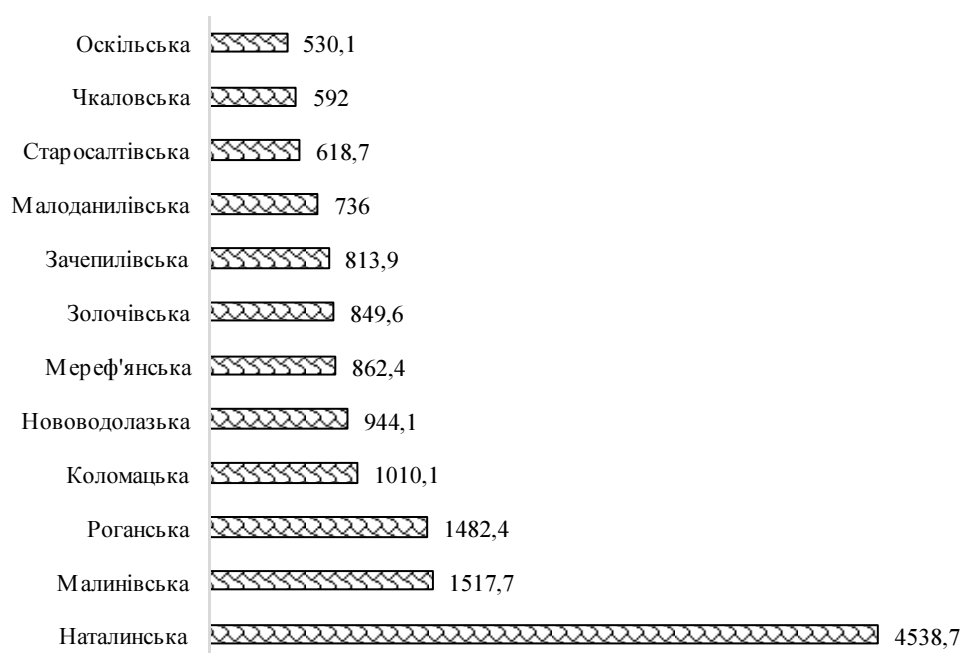


Рис. 2. Надходження ПДФО на одного мешканця ОТГ у регіоні (грн)

Роганська та Наталинська громади перераховують до Державного бюджету України реверсну дотацію, за I півріччя 2018 року її загальна сума становила 9,6 млн грн.

Протягом I півріччя 2018 р. у розпорядження об'єднаних територіальних громад надійшло 14 млн грн субвенції з Державного бюджету України на розвиток місцевої інфраструктури.

Крім зазначених особливостей формування бюджетів ОТГ, є особливості в застосуванні положень окремих статей Бюджетного кодексу на перший плановий бюджетний період після об'єднання. Такі особливості визначено п. 38 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу [4].

Вони стосуються ОТГ, у яких перші місцеві вибори відбулися в грудні 2016 року й місцеві ради яких не затвердили бюджет на 2017 рік. Зокрема [5-6]:

1. Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про бюджет із бюджету можуть здійснюватися витрати на цілі, визначені у проекті рішення про бюджет на плановий бюджетний період, схваленому виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд місцевої ради.

Норма для інших місцевих бюджетів – можуть здійснюватися витрати лише на цілі, визначені в рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені в проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період (ч. 1 статті 79 Бюджетного кодексу).

При цьому щомісячні бюджетні асигнування бюджету сумарно не можуть перевищувати  $\frac{1}{12}$  обсягу бюджетних призначень, передбачених проектом рішення про бюджет на плановий бюджетний період з урахуванням міжбюджетних трансфертів, які визначені законом про Державний бюджет України на плановий бюджетний період (у разі несвоєчасного набрання чинності таким законом – проектом закону про бюджет, схваленим Кабінетом Міністрів України та поданим до Верховної Ради України).

Норма для інших місцевих бюджетів – не можуть перевищувати  $\frac{1}{12}$  обсягу, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період.

## ПРОБЛЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНУ

2. До набрання чинності законом про бюджет перерахування трансфертів із державного бюджету (базової дотації, освітньої та медичної субвенції), а також реверсної дотації до державного бюджету здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, схваленому Кабінетом Міністрів України та поданим до Верховної Ради України.

Норма для інших місцевих бюджетів – перерахування здійснюється відповідно до обсягів, визначених у законі про бюджет на попередній бюджетний період (п. 5 ч. 2 статті 41 Бюджетного кодексу).

3. У разі не прийняття закону про Державний бюджет України до 1 грудня, що передувє плановому, при затвердженні бюджету враховуються обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня, медична субвенція, базова та реверсна дотації), визначені в проекті закону про бюджет, схваленому Кабінетом Міністрів України та поданому до Верховної Ради України.

Норма для інших місцевих бюджетів – враховуються обсяги, визначені у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період (абзац другий ч. 2 статті 77 Бюджетного кодексу).

Оскільки бюджети ОТГ є складовою частиною місцевих бюджетів (пункти 2 та 34 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу) інші норми Кодексу, що регулюють відносини, які виникають на кожній стадії бюджетного процесу, є єдиними для усіх місцевих бюджетів, у тому числі поширюються і на бюджети ОТГ.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, проаналізувавши особливості формування бюджетів ОТГ, можна зробити висновок, що громади Харківського регіону отримують дотації з Державного бюджету України згідно з чинним законодавством для розвитку інфраструктури, медичного, соціального спрямування. Визначено, що джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету. Розвиток інфраструктури ОТГ сприяє загальному розвитку та підвищенню конкурентоспроможності регіону. Визначено, що збільшення бюджетних асигнувань сприятиме розвитку територіальних громад у контексті: зростання чисельності населення територіальної громади, тривалості життя мешканців територіальної громади; скорочення дитячої смертності та смертності в працездатному віці мешканців територіальної громади, зростання рівня доходів населення територіальної громади, освіти, доступність медичних послуг.

#### Список використаних джерел

1. Тульчинська С. О., Кириченко С. О., Тульчинський Р. В. Детермінанти розвитку соціальної інфраструктури регіонів в умовах становлення нового регіоналізму: монографія. Київ: Видво ФОП Кожуковський І. І., 2018. 198 с.

2. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Про Державний бюджет України на 2019 рік. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.

4. Звіт центру розвитку місцевого самоврядування Харківського відокремленого підрозділу. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>.

5. Васильчук Н. О. Фактичні доходи до бюджетів об'єднаних територіальних громад як фактор забезпечення економічного розвитку держави. *Інновації і сучасні бізнес-технології в економіці та управлінні*: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої XII Всеукраїнському фестивалю науки та 95-річчю Сумського державного педагогічного університету ім. А. С. Макаренка. Суми, 2018. С. 18–22.

6. Овчаренко Т., Бочі А., Поворозник В. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаних територіальних громад / Міжнародний центр перспективних досліджень. Київ, 2017. 136 с.

### References

1. Tulchinskaya, S. O., Kirichenko, S. O., Tulchinsky, R. V (2018). *Determinanti rozvyky social-noy infrastruktury regionov v umovah stanovlenya novogo regionalizmu [Determinants of the development of the social infrastructure of the regions in the context of the emergence of a new regionalism]*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
3. Pro Derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2019 rik [About the State Budget of Ukraine for 2019]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
4. Zvit tsentru rozvytku mistsevoho samovriaduvannya Kharkivskoho vidokremlenoho pidrozdilu [Report of the Center for Local Self-Government Development of the Kharkiv Separated Subdivision]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10218>.
5. Vasilchuk, N. O. (2018). Facticni dohody do biudжетiv obednanih teritorialnih gromad factor zabezpechenya ekonomichnogo rozvitky dergavi [Actual revenues to budgets of united territorial communities as a factor for ensuring the economic development of the state]. Proceeding from *Innovatsii i suchasni biznes-tekhnologii v ekonomitsi ta upravlinni: materialy I Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii – Innovatsii i suchasni biznes-tekhnologii i in economics and management: materials I Mizhdunarodno na nukovo-practical conference* (pp. 18–22). Sumy [in Ukrainian].
6. Ovcharenko, T., Bochi, A., Povoroznyk, V. (2017). Osoblyvosti formuvannya ta vykonannya biudzhetu obiednanykh terytorialnykh hromad [Report. Features of the formation and implementation of the budget of the united territorial communities]. <http://icps.com.ua>. Kyiv [in Ukrainian].

**Перепелюкова Олена Василівна** – кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародного бізнесу та економічного аналізу, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця (просп. Науки 9А, м. Харків, 61000, Україна).

**Перепелюкова Елена Васильевна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры международного бизнеса и экономического анализа, Харьковский национальный экономический университет имени Семена Кузнеця (просп. Науки, 9А., г. Харьков, 61000, Украина).

**Perepeliukova Olena** – PhD in Economic Sciences, Associate Professor of the Department of International Business and Economic Analysis of the Semen Kuznets Kharkiv National University of Economics (9A Science Ave., Kharkiv, 61000, Ukraine).

**E-mail:** lena.perepelukova@gmail.com

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0003-0385-4047>