

1УДК 336.14:352

Дмитровська В.С., Кохан І.В.

**МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ФІНАНСОВА БАЗА ОБ'ЄДНАНИХ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.**

*У статті досліджено теоретичні і методичні засади формування місцевих бюджетів територіальних громад в контексті бюджетної децентралізації. Розкрито економічну сутність і значення бюджетів територіальних громад як вагомого інструменту впливу на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, та забезпечення їх фінансової незалежності.*

**Ключові слова:** децентралізація, фінансова база, фінансова незалежність, об'єднані територіальні громади, органи місцевого самоврядування, доходи бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Dmytrovska V.S., Kokhan I.V.

**LOCAL BUDGETS AS A FINANCIAL DATABASE OF THE UNITED STATES  
IN THE CONTEXT OF BUDGETARY DECENTRALIZATION**

*The article deals with the theoretical and methodical principles of forming of territorial communities in the context of budget decentralization. The economic essence and importance of local budgets and budgets of territorial communities as a powerful tool for influencing economic and social development of administrative-territorial units and ensuring their financial independence are disclosed.*

**Key words:** decentralization, financial base, financial independence, united territorial communities, local self-government bodies, revenues budgets of united territorial communities.

**Вступ.** На сучасному етапі Україна неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових

зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. Саме тому, подальша демократизація суспільства та одночасна децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються пріоритетами України.

Питання формування та використання коштів місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в контексті бюджетної децентралізації. Становлення місцевих бюджетів багато в чому залежить від правильності, повноти та оптимальності застосування положень Бюджетного кодексу. Актуальність питання формування та використання коштів місцевих бюджетів в умовах фінансово-економічної кризи значно зросло, так як, неможливий розвиток та побудова ефективної національної економіки без фінансової самостійності місцевих бюджетів з її численними складниками й урахування податкового потенціалу кожної території.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Щодо формування та використання коштів місцевих бюджетів є доробки вітчизняних вчених і практиків, серед яких: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, М. Васильєва, І. Дмитрієва, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Д. Полозенко, К. Павлюк, Л. Павлова, В. Родіонова, С. Соляннікова, С. Слухай, Л. Тарангул, В. Твердохлебов, В. Федосов, В. Цитович, І. Чугунов, Л. Ходський, С. Юрій.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд теоретичних, методичних та практичних підходів щодо формування місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад у контексті бюджетної децентралізації.

**Результати.** На сучасному етапі Україна неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. Саме тому, подальша демократизація суспільства та одночасна децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються пріоритетами України. Головним інструментом проведення соціально-економічної політики є бюджет, то саме бюджетна політика повинна сприяти сталому і ефективному економічному розвитку.

З метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку території, збільшення надходжень до бюджетів територіальних громад і зміцнення їх фінансової незалежності є актуальними завданнями [1, с.159]. Враховуючи те, що велика кількість сільських та селищних бюджетів є дотаційними, і не здатні ефективно здійснювати свої функції та розвиватися, виникло питання про об'єднання таких адміністративно-територіальні одиниці в об'єднану територіальну громаду [6, с. 201].

Доходи місцевих бюджетів є одним із найвагоміших джерел фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Фінансовий потенціал кожної територіальної громади країни формується саме завдяки раціональному та ефективному управлінню обсягами власних та закріплених джерел доходів. Серед основних джерел доходів місцевих бюджетів виділяють податкові надходження (закріплені за місцевими бюджетами загальнодержавні податки, відповідно до законодавства, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, утворені за рахунок діяльності підприємств та організацій, що знаходяться у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. У структурі місцевих фінансів співвідношення цих основних джерел визначає рівень самостійності місцевих бюджетів. Проте, постійна нестача фінансових ресурсів у органів місцевої влади та нестабільність їхніх доходних джерел стали проблемним питанням загальнодержавної ваги. Тому, на місцях не вирішуються першочергові проблеми громадян, не забезпечується належне фінансування соціально-економічного розвитку певних територій, їх благоустрій, управління в сфері освіти, охорони здоров'я, стану доріг тощо [2].

Через постійну нестачу ресурсів органи місцевої влади мають ще одну проблему – це висока частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів. Надходження місцевих бюджетів наполовину складаються з трансфертів із державного бюджету, через що органи місцевого

самоврядування втрачають реальну здатність здійснювати управління соціально-економічним розвитком територій [1, с.161].

Джерелами формування цих ресурсів є доходи, закріплені Бюджетним кодексом України за бюджетами об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що поділяються на власні та закріплені, та міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова та реверсна дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції) – рис. 1.



**Рис. 1. Джерела доходів ОТГ [6, с. 202].**

Доходи бюджетів територіальних громад є основою функціонування та розвитку органів місцевого самоврядування. Фінансові ресурси акумульовані бюджетами територіальних громад підвищують фінансову незалежність місцевих органів самоврядування, а також сприяють активізації їх господарської діяльності, розвитку інфраструктури, розширюють економічний потенціал територій. Це дає можливості для того, щоб місцеві органи самоврядування в достатньому обсязі задовольняли потреби та інтереси територіальних громад і сприяли соціально-економічному розвитку територій. Через те, реформування місцевого самоврядування є необхідною умовою зміцнення економічної бази як країни в цілому, так і органів місцевої влади. Система формування доходів бюджетів територіальних громад характеризується високим рівнем залежності їх дохідної бази від надання

трансфертів із державного бюджету та щорічним зменшенням частки власних надходжень [6, с. 202].

Отже, ефективність роботи органів місцевого самоврядування залежить насамперед від фінансових ресурсів, які вони зможуть акумулювати на своїй території, від чого залежить їх спроможність самостійно, за рахунок власних джерел наповнення бюджету, вирішувати питання місцевого значення, тобто фінансове забезпечення місцевих органів влади повинно відповідати таким обсягам власних фінансових ресурсів, який відповідав би наданим їм повноваженням.

Сьогодні вкрай важливими є питання децентралізації бюджетної системи України, адже фінансова децентралізація – одна з найважливіших умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади. На даний час в Україні налічується 705 територіальні громади, до складу яких увійшло 3158 місцевих рад. З них 25 утворені у Івано-Франківській області. Аналіз рівня самодостатності територіальних громад в Івано-Франківській області показує, що більшість громад утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Постійна фінансова підтримка громад є обтяжливою для державного бюджету і стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Постійне зростання офіційних трансфертів та загальнодержавних податків у доходах місцевих бюджетів не тільки роблять місцеву владу повністю залежною від дій та рішень центрального уряду, але й суперечить європейським та загальносвітовим тенденціям розвитку місцевого самоврядування. Також знижується ініціативність у мобілізації коштів та пошуку власних резервів наповнення місцевих бюджетів. Висока частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчить про посилення централізації бюджетних ресурсів [1, с. 163].

За даними Державної казначейської служби України, до місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2018 р. надійшло 153,2 млрд. грн., без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 72,6 млрд. грн., а обсяг міжбюджетних трансфертів становив 79,7 млрд. грн. Частка

доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України є надзвичайно низькою, у 2018 р. вона становила 23,4% [2]. Що свідчить про низьку автономію та високу залежність місцевих органів самоврядування від державних ресурсів.

Самостійність бюджетів місцевих органів влади можлива лише за наявності достатніх власних дохідних джерел. Спираючись на досвід економічно розвинених країн, можна стверджувати, що частка власних доходів у бюджетах органів самоврядування повинна становити принаймні 40%. В Україні потужніша економічна база формується у тих областях, де зосереджено більше платників податку на доходи фізичних осіб. Вагомим джерелом надходжень до місцевих бюджетів є плата за землю (його частка у доходах місцевих бюджетів у 2018 р. становила 18,7%). Проте зростання надходжень від неї стримується ставками орендної плати, розмір яких не відповідає ринковим умовам і давно не змінювався [3].

Аналіз показує, що для більшості невеликих чи малозаселених громад характерні низькі показники фінансової спроможності. Дану статистику можна пояснити тим, що у більш заселених територіальних громадах вигідніше розвивати бізнес, адже там є достатній трудовий потенціал, більший ринок збуту товарів і послуг та кращі можливості для розвитку громади. А громади з більшою площею, населенням та розміщенням у промислових зонах нашої держави мають більший фінансовий потенціал, ніж ті, в яких чисельність є меншою 5 тис. осіб, та які розміщуються переважно в сільській місцевості, що обмежує їх у фінансових ресурсах та впливає на фінансову спроможність в цілому. [6, с. 202].

Тому вирішення питання створення відповідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення стабільного та якісного здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій.

Тож фінансова децентралізація дала змогу громадам не лише розпоряджатися бюджетом, забезпечуючи соціальні статті видатків, а й формувати бюджети розвитку. Саме завдяки даному процесу об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку — здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів стосовно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику. низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади отримують право розпоряджатися землями за межами населених пунктів.

Добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2018 років — значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння максимальному подальшому процесу — одне з головних завдань керівництва держави. По всій території України мають бути створені спроможні та дієздатні органи місцевого самоврядування базового рівня — територіальні громади. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2018 рік зросли на понад 100 млрд гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4%, що більше від середнього по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно — на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися в 1,5 рази.

Заданий державою курс демократичного розвитку і становлення громадянського суспільства, впровадження ряду системних реформ вже має своє відображення в позитивних фінансових показниках. Так, шляхом

фінансової підтримки формування необхідної інфраструктури для ОТГ з боку держави: 2017 року субвенція на це становила 1,5 млрд грн, 2018-го — 1,9 млрд гривень. За ці кошти 366 ОТГ реалізували в 2017 році 2 046 проектів.

Питання посилення забезпеченості бюджетів територіальних громад власними доходами є достатньо важливим. Підвищення ефективності управління бюджетами територіальних громад необхідно здійснювати шляхом покращання фіскальної ефективності місцевих податків і зборів, посилення дієвості бюджетного стимулювання регіонального розвитку, оптимізації структури бюджетів місцевого самоврядування, упорядкування їх видаткових повноважень. Для виконання основних завдань, покладених на органи місцевого самоврядування щодо забезпечення економічного зростання та підвищення рівня життя населення важливим є посилення ефективності та прозорості використання бюджетних ресурсів, результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів та наукової обґрунтованості прийняття рішень у сфері міжбюджетного регулювання [4, с. 264; 5].

**Висновки.** Отже, саме дохідна частина бюджетів територіальних громад виступає фінансовою базою органів місцевого самоврядування, яка формується за рахунок власних та закріплених джерел, загальнодержавних податків і зборів, трансфертних платежів, тому пошук нових джерел та методів збільшення фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад є надзвичайно актуальним питанням.

Практика показала, що механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, має багато недоліків: він не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій, а перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням



податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватися фінансові можливості цих територій.

Досліджуючи фінансові можливості органів самоврядування на перспективу, важливо проводити пошук і ефективно використовувати альтернативні та наявні джерела ресурсів, що значною мірою забезпечить органам місцевого самоврядування більш широкий доступ до фінансових ресурсів та позитивно впливатиме на зміцнення їх фінансової самостійності та формування достатньої фінансової бази.

### Література

1. Татарин Н. В., Голів В. І. Місцеві бюджети як основа самостійності місцевого самоврядування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. URL: <http://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/18.pdf> (дата звернення 17.06.2018).
2. Крушельницька Т. А. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Публічне управління та митне адміністрування. 2015. № 2. С. 160-168.
3. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік у розрізі областей. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/2430203-ocinka-finansovoi-spromoznosti-366-otg-za-2017-rik.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2430203-ocinka-finansovoi-spromoznosti-366-otg-za-2017-rik.html) (дата звернення 17.06.2018).
4. Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку територій. Економічний вісник університету. 2014. Вип. 23(1). С. 261-266.
5. Щур Р. І., Зварич Т. Я. Особливості формування доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: науковий збірник / ред. І.Г. Ткачук. Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2017. Вип. 13. Т. 2. С.201-209.
6. Щур Р.І., Плєць І.І. Формування фінансової бази об'єднаних територіальних громад в умовах бюджетної реформи. Вісник Прикарпатського

університету. Серія Економіка. Івано-Франківськ: Плай, 2018. Вип. 13. С.200-207.

### References

1. Tataryn N. V., Holiv V. I. Local budgets as a basis of local self-government autonomy. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. URL: <http://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/18.pdf> (Accessed 17/06/2018).
2. Krushelnytska T. A. Formation of the combined territorial communities budgets in the conditions of decentralization. Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. 2015. No. 2. P. 160-168.
3. Evaluation of financial capacity of ОТГ 366 for 2017. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет\\_\\_Рейтинг\\_фін.\\_спро\\_м\\_366\\_ОТГ\\_за\\_2017.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет__Рейтинг_фін._спро_м_366_ОТГ_за_2017.pdf) (Accessed 17/06/2018).
4. Chuhunov O. I. Local self-government budgets as an instrument of socio-economic development of territories. Ekonomichnyi visnyk universytetu. 2014. Issue 23 (1). P. 261-266.
5. Shchur R. I., Zvarych T. Ya. The features of formation of local budget revenues under the conditions of budget decentralization. Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu. 2017. Issue. 13. V. 2. P.201-209.
6. Shchur R.I., Plets I.I. Formation of the financial base of joint territorial groups in the conditions of budget reform. Bulletin of the Carpathian University. Economy series. Ivano-Frankivsk: Play, 2018. Vol. 13. С.200-207.

*Дані про авторів:*

*Дмитровська В.С. – к.е.н., доцент кафедри фінансів ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника».*

*Кохан І.В. – к.е.н., асистент кафедри фінансів, ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника».*