

УДК 336.26

Щур Р.І.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника

Shehur Roman

PhD in Economics, Associate Professor
Department of Finances
Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

ВЛАСНІ РЕСУРСИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОСНОВА ЇХНЬОЇ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ

OWN RESOURCES OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES AS THE BASIS OF THEIR FINANCIAL CAPACITY

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто динаміку формування об'єднаних територіальних громад в Україні у регіональному розрізі. Здійснений аналіз власних доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад за основними бюджетоутворюючими податками, темпів росту показників доходів загального фонду об'єднаних територіальних громад по областях України та зміни залишку коштів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад України. Виявлено тенденції формування дохідної бази об'єднаних територіальних громад. Надано відповідні пропозиції щодо вирішення виявлених під час дослідження проблем формування власних ресурсів територіальних громад в Україні, зокрема: необхідність формування місцевих бюджетів за рахунок власних джерел надходжень, підвищення рівня їхньої самостійності та бездотаційності, оптимізація механізму державної підтримки регіонів, стимулювання територій з метою динамічного економічного розвитку.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, власні ресурси, фінансова спроможність, фіскальна децентралізація, дохідна база.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрена динамика формирования объединенных территориальных общин в Украине по областям. Представлен анализ собственных доходов бюджетов объединенных территориальных общин в разрезе основных бюджетообразующих налогов, темпов роста показателей доходов общего фонда объединенных территориальных общин по областям Украины и изменения остатка средств общего фонда бюджетов объединенных территориальных общин Украины. Выявлены тенденции формирования доходной базы объединенных территориальных общин. Представлены соответствующие предложения по решению выявленных в ходе исследования проблем формирования собственных ресурсов территориальных общин в Украине, в частности: необходимость формирования местных бюджетов за счет собственных источников поступлений, повышение уровня их самостоятельности и бездотационности, оптимизация механизма государственной поддержки регионов, стимулирование территорий с целью динамичного экономического развития.

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, собственные ресурсы, финансовая состоятельность, фискальная децентрализация, бюджетная децентрализация, доходная база.

ANNOTATION

The article deals with the dynamics of the formation of united territorial communities in Ukraine by regions. The analysis of own revenues of budgets of the joint territorial communities in the context of the main budget-forming taxes, the growth rates of the general fund revenues of the united territorial communities in the regions of Ukraine and the change of the balance of funds

of the general fund of the budgets of the united territorial communities of Ukraine is carried out. Some tendencies of formation of the income base of the combined territorial communities on the indicators of the dynamics of revenues of own resources in the context of sources and their actual revenues per person are revealed. The assessment of the fiscal efficiency of the united territorial communities of Ukraine as a result of fiscal decentralization has been presented, which made it possible to conclude that there is a relative tendency to increase local budget revenues (excluding intergovernmental fiscal transfers) with a clear dynamics to the growth of transfers itself, indicating the dependence of local budgets on the state budget of Ukraine, and confirms the necessity of orienting the fiscal policy of the country to fiscal decentralization policy in the long run. It's substantiated that the strategy of fiscal decentralization in Ukraine should be based on the assessment of: existing national models of tax and budgetary systems; the rights and responsibilities that local authorities have in the management of financial resources of the country; readiness of citizens to new powers of local authorities; increase of responsibility in the area of formation, distribution and use of financial resources by regions; the effectiveness of the selection of qualified personnel in the field of local self-government; level of qualification of local authorities, who are obliged to be able to ensure an efficient process of formation, distribution and use of financial resources of the regions of the country; the level of motivation of the regional authorities and local self-government bodies to increase the effectiveness of using the economic, tax and budgetary potential of the region in order to ensure the integrity and comprehensive development of the state, as well as financial autonomy of the regions. In the process of fiscal decentralization there are also significant changes in the formation of the balance of funds of the general fund of budgets of the combined territorial communities of Ukraine. Relevant proposals for solving the problems of forming territorial communities in Ukraine's own resources identified in the course of the study are presented, in particular: the need to form local budgets from their own sources of income, increase their level of independence and lack of funding, optimize the mechanism of state support for regions, and stimulate territories for dynamic economic development, stimulating territories that spread economic growth and promote the growth of neighboring regions.

Key words: united territorial communities, own resources, financial soundness, fiscal decentralization, revenue base.

Постановка проблеми. Як відомо, важливим елементом реформи місцевого самоврядування в Україні є об'єднання територіальних громад. Основна мета цього процесу полягає у формуванні спроможного базового елемента місцевого самоврядування – громади. З огляду на те,

що переважна частина сільських, селищних та міських бюджетів міст районного значення були глибоко дотаційними, що позбавляло територіальні громади можливості здійснювати необхідні для соціально-економічного розвитку видатки, постало завдання об'єднати такі адміністративно-територіальні одиниці в об'єднану територіальну громаду. Важливо при цьому забезпечити спроможність громади, яка полягає в можливості самостійно, через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства. Метою реформи місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад є забезпечення дієвої спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань, пов'язаних із власними ресурсами місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, присвячені праці вітчизняних учених, до яких належать: Н.І. Власюк, С.О. Криниця, М.І. Кульчицький, В.М. Опарін, Ю.В. Пасічник, Т.М. Рева, М.В. Чечетов.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Зважаючи на численні наукові праці теоретичного і прикладного характеру щодо дослідження особливостей утворення територіальних громад в Україні загалом, формування їхньої дохідної бази, власних ресурсів, оцінки фінансової самостійності ОТГ зокрема, необхідним, на наш погляд, є дослідження окремих аспектів формування власних ресурсів ОТГ, аналіз динаміки відповідних джерел наповнення, що дасть змогу оцінити їхню фінансову спроможність з урахуванням сучасних тенденцій фіскальної децентралізації.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сутності та динаміки формування власних ресурсів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Першочерговим кроком на шляху реформи місцевого самоврядування стало завдання щодо фінансової децентралізації, яка розпочалася шляхом прийняття змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, зокрема передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення тощо.

З початку реформи децентралізації (2015 р.) кількість об'єднаних територіальних громад в областях України стрімко зростає. Лідерами найбільш динамічно сформованих ОТГ за кількістю у 2015–2017 рр. є: Дніпропетровська обл. – 57 ОТГ, Житомирська обл. – 46 ОТГ, Пол-

тавська обл. – 43 ОТГ, Запорізька обл. – 42 ОТГ, Тернопільська обл. – 41 ОТГ, по 40 ОТГ мають Волинська і Хмельницька обл. Аутсайтери – Закарпатська обл. – 6 ОТГ, Луганська обл. – 11 ОТГ, по 12 ОТГ у Київській і Харківській обл.

Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зросли більш ніж у 3 рази (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 р. (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн). Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, ОТГ отримали 60% податку на доходи фізичних осіб (як такі, що створилися згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад). Надходження податку на доходи фізичних осіб становили 1,7 млрд грн, плати за землю – 558 млн грн (+ 58%), єдиного податку – 447 млн грн (+ 57%), акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів) – 368 млн грн (+ 68%).

За 2016 р. фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) становили 7,1 млрд грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Надходження міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів ОТГ становили 3,8 млрд грн, зокрема, освітня субвенція надійшла в сумі 1,6 млрд грн, медична субвенція – 847 млн грн, субвенція на формування інфраструктури – 1 млрд грн. Крім того, громади отримали субвенцію з державного бюджету на соціально-економічний розвиток територій у сумі 50 млн грн та кошти з Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію інвестиційних програм у сумі 134 млн грн. На вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів ОТГ з державного бюджету спрямовано 220 млн грн (базову дотацію отримали місцеві бюджети 125 громад на загальну суму 285 млн грн, місцеві бюджети 23 громад перерахували до державного бюджету реверсну дотацію у сумі 65 млн грн).

У таблиці 1 наведено темпи приросту за відповідними показниками доходів загального фонду об'єднаних територіальних громад в областях України.

Як видно з таблиці, найбільше зростання у всіх областях країни демонструють показники власних ресурсів та доходів ОТГ – 221,7% і 550,6% відповідно. Податок на доходи фізичних осіб та міжбюджетні трансферти у 2015 р., за статистичними даними, було зараховано до бюджетів ОТГ тільки у Донецькій області, тому темпи приросту (2016/2015 рр.) за цими показниками за рештою областей становить 100%. Приріст 67,8% має показник обсягів акцизного податку, зарахованого до складу до-

Таблиця 1

Темпи росту показників доходів загального фонду об'єднаних територіальних громад в областях України, 2016/2015 рр., %

область	Власні ресурси	Доходи	податок на доходи фізичних осіб	акцизний податок	плата за землю	єдиний податок	інші податки та збори	Міжбюджетні трансферти
Вінницька	268,4	515,8	100	125,0	42,9	57,1	0,0	100,0
Волинська	153,3	740,0	100	0,0	100,0	66,7	100,0	100,0
Дніпропетровська	321,8	539,1	100	56,3	76,5	54,8	166,7	100,0
Донецька	151,1	128,2	260,5	50,0	40,6	77,8	125,0	98,6
Житомирська	227,6	813,8	100	100,0	60,0	83,3	40,0	100,0
Закарпатська	228,6	788,9	100	45,5	50,0	300	100,0	100,0
Запорізька	187,9	539,4	100	80,0	50,0	66,7	0,0	100,0
Івано-Франківська	169,7	1505,3	100	30,8	73,7	61,5	-20,0	100,0
Київська	233,3	624,1	100	100,0	17,6	25,0	-60,0	100,0
Кіровоградська	258,8	519,9	100	88,7	80,0	69,8	33,3	100,0
Луганська	268,8	600,0	100	33,3	50,0	66,7	-66,7	100,0
Львівська	193,5	806,5	100	88,9	60,0	80,0	0,0	100,0
Миколаївська	525,0	1258,0	100	150,0	0,0	37,5	200	100,0
Одеська	226,6	584,4	100	69,2	100,0	65,0	25,0	100,0
Полтавська	152,3	304,5	100	100,0	37,3	69,2	-71,4	100,0
Рівненська	263,6	1163,6	100	100,0	20,0	100,0	50,0	100,0
Сумська	128,6	421,7	100	75,0	37,9	66,7	7,1	100,0
Тернопільська	241,3	838,5	100	63,0	60,0	52,5	58,3	100,0
Херсонська	147,8	655,7	100	328,6	50,0	41,7	56,7	100,0
Хмельницька	203,8	649,7	100	75,7	52,9	50,8	15,4	100,0
Черкаська	305,0	772,4	100	120,0	60,0	47,1	66,7	100,0
Чернівецька	167,6	814,7	100	54,5	71,4	40,0	-16,7	100,0
Чернігівська	350,0	870,6	100	60,0	37,5	350,0	0,0	100,0
Всього	221,7	550,6	100	67,8	57,7	62,4	17,4	100,0

Складено та розраховано автором на підставі даних [8;9]

ходів бюджетів ОТГ, 62,4% – єдиний податок, 57,7% – плата за землю. Найменший темп приросту (17,4%) за іншими податками і зборами, при цьому слід зазначити, що в об'єднаних територіальних громадах Івано-Франківської, Київської, Луганської, Полтавської та Чернівецької областей він має від'ємне значення, що свідчить про скорочення обсягів інших податків і зборів у складі доходів об'єднаних територіальних громад цих областей.

Таким чином, узагальнюючи вищевикладений аналіз, виявимо певні тенденції формування дохідної бази об'єднаних територіальних громад за показниками динаміки надходжень власних ресурсів у розрізі джерел та їх фактичних надходжень на 1 особу.

На користь ефективності і результативності фіскальної децентралізації свідчать відповідні показники, зокрема обсяги надходжень власних доходів ОТГ (таблиця 2).

Таблиця 2

Динаміка надходжень власних доходів ОТГ в Україні за 2015–2017 рр.

Платежі до бюджету	Надходження, млн грн			Відхилення			
	2015	2016	2017	2016/2015		2017/2016	
				+/-	%	+/-	%
Податок на доходи фізичних осіб	43,0	1749,0	5211,7	1706	4067,4	3462,8	298,0
Акцизний податок	218,9	709,1	794,2	490,2	323,9	85,1	112,0
Плата за землю	354,1	1168,1	1402,0	814,0	329,8	233,9	120,0
Єдиний податок	276,5	1042,0	1402,6	1015,5	376,8	360,6	134,6
Податок на нерухоме майно	38,3	76,8	132,5	38,5	200,5	55,7	172,5
Всього	1010,9	4959,6	9275,6	3948,7	490,6	4316,0	187,0

Складено та розраховано автором на підставі даних [9; 10]

Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зросли більш ніж у 3 рази (на 3,9 млрд грн) порівняно з 2015 р. (з 1 млрд грн до 4,9 млрд грн у 2016 р.), у 2017 р. порівняно з попереднім 2016 р. – на 4,3 млрд грн (+187%). Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, ОТГ отримали 60% податку на доходи фізичних осіб (як такі, що створилися згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад). Надходження податку на доходи фізичних осіб у 2017 р. становили 5,2 млрд грн (+5,157 млрд грн порівняно з 2015 р.), плати за землю – 1,4 млрд грн (+1,05 млрд грн), єдиного податку – 1,41 млрд грн (+1,13 млрд грн), акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів) – 709,1 млн грн (+92,6% порівняно з 2016 р.).

Загалом темпи зростання місцевих податків та зборів місцевих бюджетів у 2017 р. порівняно з 2016 р. (за рівнями бюджетів) демонструють позитивну динаміку (рис. 1).

За рахунок росту власних доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад податкові доходи у розрахунку на одного жителя ОТГ зросли з 700 грн до 2345 грн,

з абсолютним приростом на 1645 грн. У процесі фіскальної децентралізації також відбуваються значні зміни щодо формування залишків коштів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад України. Так, за період 2015–2016 рр. їхні обсяги зросли майже втричі і становили 1,1 млрд грн зі зростанням на 0,8 млрд грн (таблиця 3).

Висновки. Як можна бачити, найбільший додатний приріст серед рівнів місцевих бюджетів мають саме бюджети ОТГ як загалом, так і в розрізі окремих податків та податкових платежів.

Згідно з даними Міністерства фінансів і Міністерства регіонального розвитку України, власні доходи ОТГ зросли завдяки таким податковим надходженням, як:

- загальнодержавний податок на доходи фізичних осіб, який було згідно з бюджетними змінами закріплено за бюджетами ОТГ у частині 60%, що становив у 2016 р. 1,7 млрд грн;
- місцевий податок плати за землю, який включено згідно із податковими змінами 2015 р. до податку на майно, що становив у відповідному році 558 млн грн зі зростанням на 58%;
- місцевий єдиний податок – в обсязі 447 млн грн зі зростанням порівняно з 2015 р. на 57%;
- загальнодержавний акцизний податок з реалізації роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алко-

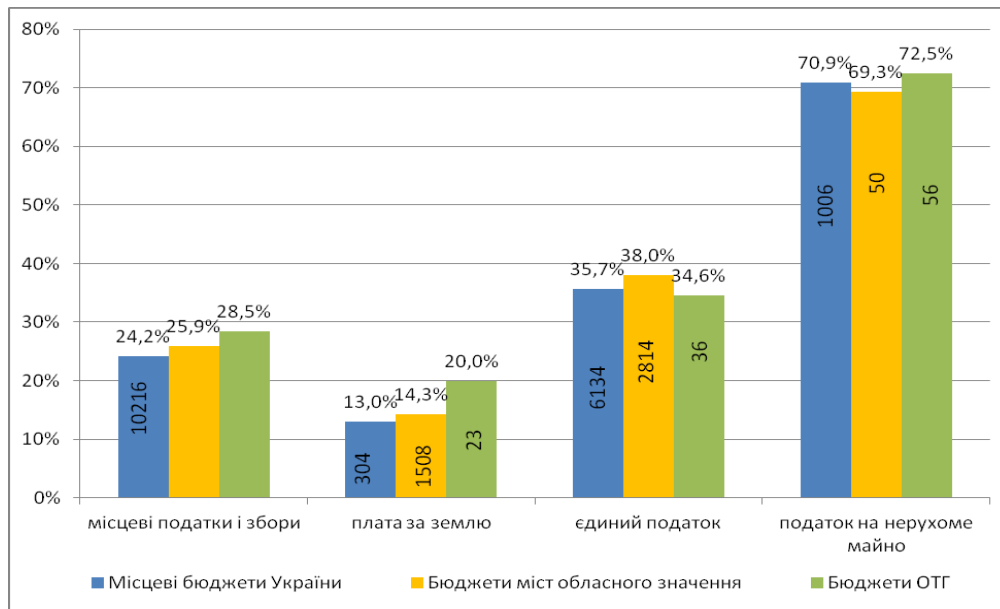


Рис. 1. Темп зростання місцевих податків та зборів місцевих бюджетів у 2017 р. проти 2016 р. (за рівнями бюджетів), у % та млн грн

Таблиця 3

Зміна залишку коштів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад України за 2015–2016 рр.

Показник / рік	01.01.2016	01.01.2017	2017/2016
Залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад України, млрд грн	0,3	1,1	0,8

Складено та розраховано автором на основі [8]

гольних виробів), який також було в певній частині закріплено за бюджетами місцевого самоврядування, що становив за 2016 р. 368 млн грн зі зростанням проти попереднього року на 68%.

Можна дійти висновків про позитивну спрямованість вектору трансформаційних процесів податкової системи України в умовах фіскальної децентралізації. Зокрема, відбувається зростання доходів загального фонду об'єднаних територіальних громад та їхньої фінансової самостійності.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Власюк Н.І. *Місцеві фінанси*. Київ, 2011. 328 с.
2. Криниця С.О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку. *Фінансовий простір*. 2012. № 1 (5). URL : <http://fp.cibs.ck.ua/files/1201/12ksobro.pdf> (дата звернення: 30.03.2019).
3. Кульчицький М.І. Тенденції та проблеми формування доходів місцевих бюджетів. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Випуск 3 (08). С. 296–301.
4. Опарін В.М. *Бюджетна система*. Київ, 2004. 206 с.
5. Пасічник Ю.В. *Бюджетна система України*. Київ, 2008. 670 с.
6. Рева Т.М. *Місцеві фінанси*. Київ, 2007. 208 с.
7. Чечетов М. В. *Бюджетний менеджмент*. Харків, 2004. 560 с.
8. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL : <http://minregionbud.gov.ua> (дата звернення: 28.03.2019).
9. Міністерство фінансів України. URL : <http://www.minfin.gov.ua> (дата звернення: 28.03.2019).
10. Державний фонд регіонального розвитку України. URL : <http://dfrr.minregion.gov.ua> (дата звернення: 28.03.2019).

REFERENCES:

1. Vlasjuk N.I. (2011). *Mistsevi finansy* [Local Finances]. Kyiv: Alerta. (in Ukrainian).
2. Krynytsia S.O. (2012). Biudzhethne rehuliuivannia rehionalnoho rozvytku [Budgetary regulation of regional development]. *Finansovyi prostir – Financial space*, 1 (5). Available at: <http://fp.cibs.ck.ua/files/1201/12ksobro.pdf> (accessed 30/03/2019) (in Ukrainian).
3. Kulchytskyi M.I. (2017). Tendentsii ta problemy formuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhetyv [Trends and problems in generating revenues from local budgets]. *Shhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia – Eastern Europe: Economics, Business and Management*. 3 (08). pp. 296–301. (in Ukrainian).
4. Oparin V.M. (2004). *Biudzhetna sistema* [Budget system]. Kyiv. [in Ukrainian].
5. Pasichnyk Yu.V. (2008). *Biudzhetna sistema Ukrainy* [Budget system of Ukraine]. Kyiv: Znannya. (in Ukrainian).
6. Reva T.M. *Mistsevi finansy* [Local Finances]. Kyiv: Znannya. (in Ukrainian).
7. Chechetov M.V. (2004). *Biudzhetni menedzhment* [Budget Management]. Kharkiv: INZEK. (in Ukrainian).
8. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. Available at: <http://minregionbud.gov.ua> (accessed 28/03/2019) (in Ukrainian).
9. Ministry of Finance of Ukraine. Available at: <http://www.minfin.gov.ua/> (accessed 28/03/2019) (in Ukrainian).
10. State Fund for Regional Development of Ukraine. Available at: <http://dfrr.minregion.gov.ua> (accessed 28/03/2019) (in Ukrainian).