

УДК 336.14:352.071

## Особливості формування бюджету територіальної громади

Нездойминога О.Є.

кандидат економічних наук,  
Полтавська державна аграрна академія

У статті окреслено роль фінансового забезпечення територіальних громад, визначено сутність бюджету територіальної громади відповідно до норм чинного законодавства. Встановлено джерела доходів місцевих бюджетів та доходів, що формують бюджет територіальної громади. Визначено специфіку управління фінансами об'єднаних територіальних громад. Узагальнено особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад.

**Ключові слова:** бюджет, місцеві бюджети, територіальна громада, об'єднання територіальних громад, поточний бюджет, бюджет розвитку.

Нездойминога Е.Е. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ

В статье обозначена роль финансового обеспечения территориальных общин, определена сущность бюджета территориальной общины в соответствии с нормами действующего законодательства. Установлены источники доходов местных бюджетов и доходов, формирующих бюджет территориальной общины. Определена специфика управления финансами объединенных территориальных общин. Обобщены особенности формирования бюджетов объединенных территориальных общин.

**Ключевые слова:** бюджет, местные бюджеты, территориальная община, объединения территориальных общин, текущий бюджет, бюджет развития.

Nezdoimynoga E.E. PECULIARITIES OF FORMATION OF THE BUDGET OF THE TERRITORIAL COMMUNITY

The article describes the role of financial providing of territorial communities, the essence of the budget of the territorial community in accordance with the norms of the current legislation. It is established the sources of income of local budgets and incomes, which form the budget of the territorial community. The specifics of financial management of the united territorial communities are determined. The features of forming budgets of the combined territorial communities are generalized.

**Keywords:** budget, local budgets, territorial community, associations of territorial communities, current budget, development budget.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Фінанси відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві. Саме вони є складовою частиною економічних відносин і водночас головним інструментом реалізації основних напрямів державної, регіональної та місцевої політики соціально-економічного розвитку. В умовах сучасного періоду органам місцевого самоврядування новостворених об'єднаних громад як ніколи важливо знати і розуміти природу місцевих фінансів, розбиратися в механізмі їх функціонування, уміти аналізувати ті процеси і явища, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових фондів, бачити ті форми, методи і засоби, за допомогою яких можна найбільш повно використовувати місцеві фінанси як один із інструментів ефективного впливу на всі процеси соціально-економічного розвитку своєї громади. Саме через місцеві фінанси формуються певні відносини органів самовря-

дування практично з усіма підприємствами, установами, що розміщені на їхній території, і населенням цієї території [3].

Нові об'єднання територіальних громад, що почали формуватися в Україні з 2015 року в межах Концепції реформування місцевого самоврядування, вже зіткнулися із проблемами формування бюджету та ефективного розподілу його коштів для виконання основних завдань територіальної громади із забезпечення благоустрою визначеної території, що й зумовило актуальність теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми формування бюджету територіальних громад досліджуються широким колом науковців та практиків, таких як О.В. Артюх, П.Й. Атамас, В.С. Лень, В.Ф. Максимова, В.Я. Плаксієнко, Н.М. Ткаченко та інші. При цьому варто відзначити, що бюджет кожен автор розглядає як основну категорію, що впливає на ефективність функціонування

того чи іншого органу самоврядування. Водночас децентралізація досить різко вплинула на рівень організації новостворених територіальних громад. На нашу думку, потребує особливої уваги процес організації формування бюджету з урахуванням сучасних нормативно-правових основ формування територіальних громад.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є обґрунтування наукових підходів до визначення особливостей формування бюджету територіальної громади в умовах реформування міжбюджетних відносин на шляху України до євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів органами державної влади та органами місцевого самоврядування [1]. З іншого боку, у цій ж статті читаємо, що бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад та їх об'єднань.

Бюджет територіальної громади (бюджет місцевого самоврядування) у зведений бюджет району не входить, у зведений бюджет міста з районним поділом також не входить та існує сам по собі. Загалом же бюджет територіальної громади є формою організації руху коштів і найважливішим засобом розподілу і перерозподілу грошових коштів між виробничою і невиробничою сферами.

Більше того, згідно зі ст. 7, ч. 1, п. 3 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети є самостійними.

Місцеві бюджети є системоутворюючим складником фінансової системи держави. Саме через місцеві бюджети держава активно проводить соціальну політику. На основі коштів місцевих органів, сконцентрованих у місцевих бюджетах, здійснюється фінансування до 70% видатків соціальної сфери [4, с. 12]. Місцевий бюджет, а отже, і бюджет територіальної громади виконує низку функцій. По-перше, він забезпечує формування грошових фондів, що необхідні для здійснення діяльності місцевим органам влади. По-друге, через бюджет територіальної громади здійснюється розподіл цих фондів між галузями господарства і їх використання. Третьою функцією бюджету територіальної громади можна назвати контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих цим органам влади.

Сьогодні територіальні громади після свого створення як юридичної особи формують

бюджет місцевого самоврядування і розпоряджаються цими коштами самостійно або через створений ними орган місцевого самоврядування. Громади приймають рішення, чи потрібно їм об'єднувати частину своїх коштів на рівні району чи області, чи ні. Також реформування органів місцевого самоврядування дає реальні можливості для розвитку громади, а також певні переваги громадянам розвивати бізнес на своїй території, не підпадаючи під дію громіздкого та неефективного Податкового кодексу, оскільки частина податків залишається у розпорядженні територіальної громади.

До основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що перебувають у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів [7].

Доходи місцевого бюджету складаються із доходів, необхідних для виконання власних повноважень, і доходів, необхідних для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку.

Доходи поточного бюджету формуються на основі податків (податки на прибутки підприємств і організацій, податок на добавлену вартість, акцизний збір, державне мито, прибутковий податок із громадян, плата за землю та ін.). Питома вага податків на прибуток і податку на додану вартість у структурі доходів бюджету становить 60-65%. Податки з громадян становлять 5-7% у загальних доходах. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, а також коштів, залучених від розміщення місцевих позик, інвестиційних субсидій з інших бюджетів.

Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої та соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є надзвичайно важливим елементом у складі міс-

цевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення. Вплив бюджету розвитку на забезпечення соціально-економічного розвитку території показано на рис. 1.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням [8].

Під час складання (формування) доходів місцевого бюджету визначають суму доходів, які враховуються та не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – коштів, які безоплатно і беззворотно передаються з одного бюджету до іншого.

Сьогодні вкрай важливими є питання децентралізації бюджетної системи України, адже фінансова децентралізація – одна

з найважливіших умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади.

Але сьогодні в українському селі існує велика проблема з формуванням бюджету розвитку як такого. У сільських громадах із чисельністю населення до 500 осіб бюджет розвитку не формується взагалі; з населенням 500-1000 осіб бюджет розвитку мають 11% таких сільських громад. У селах із населенням понад 5000 осіб мова йде про 66%. А це вже свідчення того, що там є бюджети саморозвитку. Крім того, у громаді з чисельністю населення 500-1000 осіб бюджет розвитку становить приблизно 2,5% від загального обсягу бюджету територіального утворення, а у громаді понад 5000 осіб – 27%. Як бачимо, для самого лише формування бюджету розвитку необхідним є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка забезпечить укрупнення територіальних громад і, відповідно, місцевих бюджетів.

У контексті змін до Бюджетного кодексу України збільшено перелік джерел, які зарахо-



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

Таблиця 1

Розподіл податку на доходи фізичних осіб між бюджетами різних рівнів [6, с. 53]

Території сплати (перерахування) податку	Відсотки розподілу	Бюджети, куди зараховується податок
Області	15%	Доходи загального фонду обласних бюджетів
Міста обласного призначення	60%	Доходи загального фонду бюджетів міст обласного призначення
Райони		Доходи загального фонду районних бюджетів
Об'єднані територіальні громади		Доходи загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад

вуються до бюджету розвитку. Крім існуючих джерел – коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, коштів від повернення позик, запозичень тощо, до бюджету розвитку зараховуватимуться ще й:

- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- плата за надання місцевих гарантій;
- частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення [5].

В ідеалі 90-95% усіх місцевих проблем мають вирішуватися на рівні територіальної громади, однак сьогодні нічого не може бути реалізовано вчасно та якісно з однієї причини: у нашій державі більша частина ресурсів акумулюється в державному бюджеті, що свідчить про високу залежність ресурсів місцевої влади від державних коштів і про їх низьку автономію.

Ст. 64 Бюджетного кодексу України визначено перелік доходів, що формують бюджети територіальних громад. Однією з головних статей надходжень до бюджетів ТГ стане 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) (табл. 1).

Водночас одним із видів доходів бюджетів територіальних громад є міжбюджетні трансферти, що можуть отримуватися у вигляді базових дотацій, освітніх субвенцій, медичної субвенції, реверсної дотації державному бюджету.

Територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня року, що передуює плановому, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду та матимуть право на реалізацію делегованих державою повноважень. Отже, у територіальних громад з'являється стимул до об'єднання, щоб отримати більше повноважень та фінансових ресурсів.

У складі державного бюджету передбачено утворення фонду регіонального розвитку, кошти якого спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. У органів місцевого самоврядування з'явилася можливість на конкурсних засадах отримати фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. Також кошти з цього фонду можуть отримати громади, що добровільно об'єднуються для поліпшення інфраструктури на їх території, що ще раз слугує стимулом до добровільного об'єднання [6, с. 161].

Загалом же варто відзначити, що 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.

Специфіка управління фінансами об'єднаних територіальних громад зумовлена низкою важливих чинників. По-перше, фінанси об'єднаної територіальної громади охоплюють територію декількох населених пунктів. Залучення до процесу управління представників усіх населених пунктів приводить до посилення контролю за повноцінним наповненням бюджету та активізує змагальність окремих адміністративних одиниць у повноцінному наповненні бюджету об'єднаної територіальної громади.

По-друге, в Україні відсутній досвід управління фінансами об'єднаної територіальної громади. Дія чинника обмежує підтримання високого темпу реформування місцевих фінансів та спричиняє труднощі у вирішенні поточних проблем управління фінансами об'єднаних територіальних громад. З іншого боку, з'являється можливість переривання спадкових недоліків у цій сфері, в тому числі створюється сприятливе середовище для викорінення корупції у сфері місцевих фінансів.

По-третє, запроваджуються прямі міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом. Це гарантує об'єднаній територіальній громаді обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для усіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Проте обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування насамперед соціальної сфери об'єднаної територіальної громади, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади для таких цілей бюджету з інших видів бюджетів.

По-четверте, відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті об'єднаної територіальної громади. Таким чином, з'являється потужний ресурс, спроможний здійснювати помітний вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. При цьому зростає значення якісного планування розвитку об'єднаної громади та спрямування ресурсів на вірно визначені в ньому пріоритети. Зростання обсягу фінансових ресурсів, якими роз-

поряджаються органи управління об'єднаної територіальної громади, приводить до підвищення ризиків несправедливого їх розподілу або неефективного використання.

По-п'яте, чинне законодавство, яке регламентує функціонування об'єднаних територіальних громад, передбачає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Реалізація вказаної норми передбачає врахування потреб на належне забезпечення публічних послуг під час планування і здійснення видатків бюджету об'єднаної територіальної громади.

Таким чином, об'єднання територіальних громад має низку позитивних наслідків для управління місцевими фінансами:

- зростає спроможність місцевого самоврядування в управлінні фінансовими ресурсами через збільшення можливостей залучати висококваліфікованих фахівців до управлінських структур (кількість яких значно зменшиться);

- зменшується чисельність адміністративного персоналу місцевих рад і обсяг видатків на його утримання;

- підвищується конкуренція населених пунктів у межах об'єднаної територіальної громади, що стимулює детінізацію економіки, зменшення корупції у сфері формування та використання бюджетних коштів, розподілі земельних ресурсів, управлінні комунальним майном тощо;

- управлінські рішення щодо надання більшої кількості суспільних послуг ухвалює об'єднана територіальна громада, а не районна рада, що сприяє повнішому забезпеченню пріоритетів населення [6, с. 17-18].

Водночас політика децентралізації у сфері формування бюджетів територіальних громад має на меті забезпечення прозорості всього бюджетного процесу, що передбачає декілька основних напрямів (рис. 2).

Водночас необхідно відзначити особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад.

По-перше, бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто законом про державний бюджет на плановий рік цим бюджетом 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 Кодексу).

У 2016 році бюджетам ОТГ перераховано з державного бюджету 3,5 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів, на 2017 рік передбачено 9,6 млрд. гривень.

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

По-друге, 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 доходних джерел бюджетів ОТГ визначено статтями 64 (загальний фонд), 69-1 (спеціальний фонд) та 71 (бюджет розвитку) Кодексу.

За даними звітності, доходи бюджетів, що об'єдналися, зросли за 11 місяців 2016 року проти відповідного періоду 2015 року у понад три рази – з 0,9 млрд. грн. до 2,9 млрд. гривень.

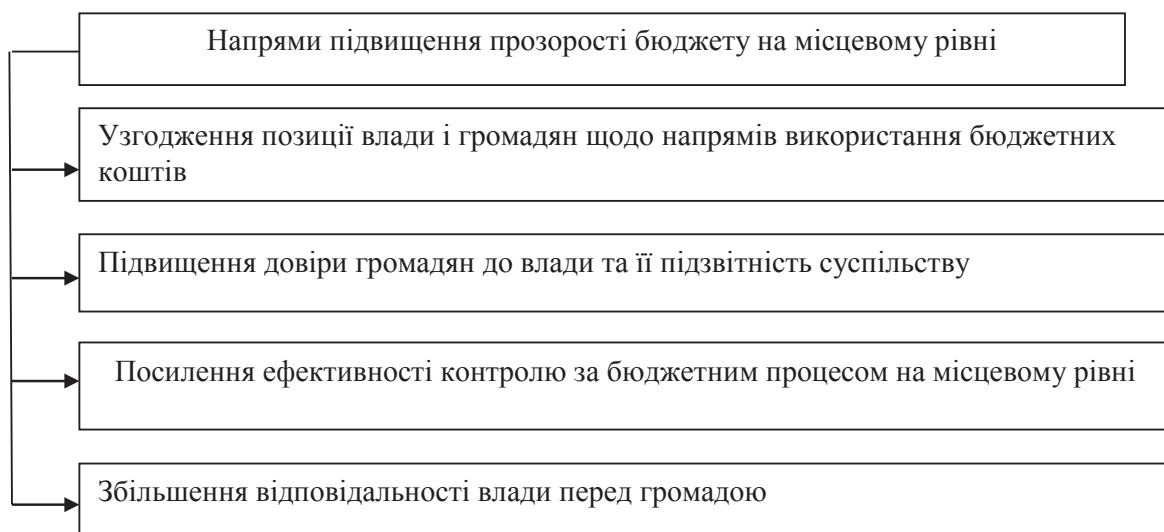


Рис. 2. Напрями підвищення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні

По-третє, з а рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання, такі як 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 Кодексу).

Крім зазначених особливостей формування бюджетів ОТГ, є низка особливостей у застосуванні положень окремих статей Кодексу на перший плановий бюджетний період після об'єднання. Такі особливості визначено п. 38 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу.

Вони стосуються ОТГ, у яких перші місцеві вибори відбулися у грудні 2016 року і місцеві ради яких не затвердили бюджет на 2017 рік. Зокрема:

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 у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період (ч. 1 статті 79 Кодексу).

При цьому щомісячні бюджетні асигнування бюджету сумарно не можуть перевищувати 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 КМУ та поданим до ВРУ).

Норма для інших місцевих бюджетів – не можуть перевищувати 1/12 обсягу, встановленого рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період.

2. До набрання чинності законом про бюджет перерахування трансфертів з державного бюджету (базової дотації, освітньої та медичної субвенцій), а також реверсної дотації до державного бюджету здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, схваленому КМУ та поданому до ВРУ.

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 Кодексу).

3. У разі неприйняття закону про Державний бюджет України до 1 грудня року, що передує плановому, під час затвердження бюджету враховуються обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня, медична субвенція, базова та реверсна дотації), визначені у 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 Кодексу).

Оскільки бюджети ОТГ є складовою частиною місцевих бюджетів (пункти 2 та 34 ч. 1 ст. 2 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 [2].

**Висновки з цього дослідження.** Можна дійти висновку, що реформування місцевих органів самоврядування дає нові можливості для перспективного ефективного розвитку сільських, селищних та міських територій у регіонах України. Сьогодні кількість об'єднаних територіальних громад постійно зростає, що є свідченням ефективного впровадження концепції децентралізації на шляху до євроінтеграції. Водночас позитивним аспектом є той факт, що рівень доходів бюджетів територіальних громад та об'єднаних територіальних громад тепер може реально збільшитися майже вдвічі. Це дає можливість проводити ефективну соціальну політику на місцях.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Г. Маркович. Режим доступу: [http://galinfo.com.ua/articles/v\\_chomu\\_polyagayut\\_osoblyvosti\\_formuvannya\\_byudzhetiv\\_otg\\_249352.html](http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetiv_otg_249352.html)
3. Наталенко Н.В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. Наталенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.
4. Ніколенко В.Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний посібник / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський. – К., 2016. – 41 с.
5. Пелехата О.В. Бюджет розвитку як інструмент сільської територіальної громади в реалізації бюджетної політики економічного зростання / О.В. Пелехата // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2013. – Вип. 6(104). – С. 355-361.
6. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.
7. Татарин Н.Б. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування / Н.Б. Татарин, В.В. Войтович // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2017. – Вип. 11. – С. 159-162.
8. Фінанси: Курс для фінансистів: навчальний посібник. / За ред. В.І. Оспіщева. – К., 2008. – 567 с.