

## Особливості формування місцевих бюджетів в умовах створення об'єднаних територіальних громад

**Татарин Н.Б.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри державних та місцевих фінансів  
Львівського національного університету імені Івана Франка

**Снітко С.О.**

студент  
Львівського національного університету імені Івана Франка

У статті описана роль фінансового забезпечення територіальних громад, визначення сутності бюджету територіальної громади відповідно до норм чинного законодавства. Встановлено джерела доходів місцевих бюджетів та доходів, які формують бюджет територіальної громади. Визначена специфіка 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.

Татарин Н.Б., Снітко С.О. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ СОЗДАНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ

В статье освещается роль финансового обеспечения территориальных общин, определение сущности 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. Обзор особенности формирования бюджетов объединенных территориальных общин.

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

Tataryn N.B., Snitko S.O. PECULIARITIES OF FORMATION OF THE BUDGET OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES

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.** 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 ефектив-

ного впливу на всі процеси соціально-економічного розвитку своєї громади. Саме через місцеві фінанси формуються певні відносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розміщені на їхній території, і населенням цієї території [3, с. 10]. 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.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз формування місцевих бюджетів в умовах створення об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати трирічної роботи. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного

освітлення, закупувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо. У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 рази.

Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2016 р. розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад. У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ. Таким чином, станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування (рис. 1).

З початку 2018 року всі 665 об'єднаних територіальних громад перейшли на прямі міжбюджетні відносини, в тому числі й ті, де перші місцеві вибори відбулися наприкінці 2017 року. Показники міжбюджетних відносин для ОТГ були надані для формування їх бюджетів ще на початку грудня. Це значно спростило процес складання та затвердження місцевих бюджетів, особливо бюджетів новостворених ОТГ.

Важливим напрямком бюджетної політики є продовження децентралізації і на цій основі – формування спроможного місцевого самоврядування з розширеними повноваженнями та сферами відповідальності.

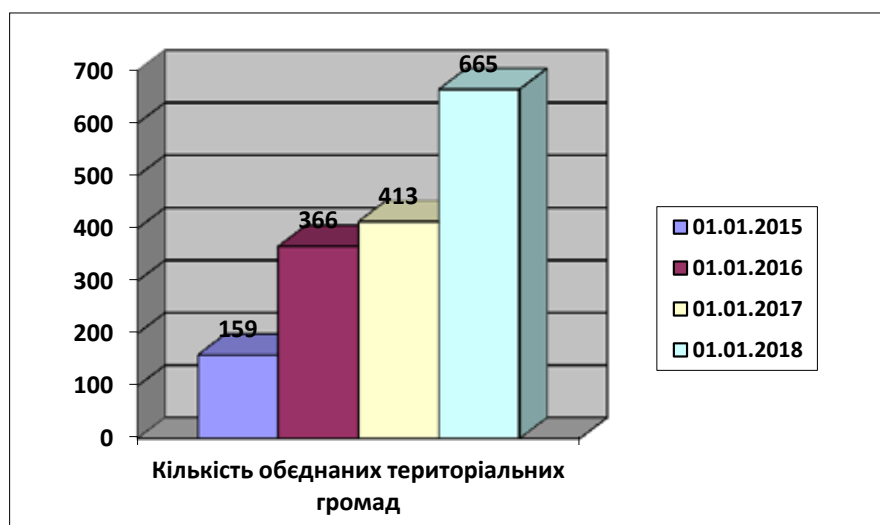


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в період 2015-2018 рр.

Загалом, у 2018 році взаємовідносини з державним бюджетом матимуть 1288 місцевих бюджетів: 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 450 районних бюджетів та 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад. Базову дотацію отримуватимуть 930 місцевих бюджетів, реверсну дотацію – 223 [3, с. 12].

На сьогоднішній день найвагомим за обсягом джерелом доходної частини місцевих бюджетів, а саме – 45,6 % залишається податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частини до державного бюджету (рис. 2).

Податок на доходи фізичних осіб відіграє значну фінансову роль, але головною проблемою даного податку є те, що він не є нейтральним і соціально справедливим. Бідні верстви населення у структурі власних витрат сплачують значно більший обсяг коштів, ніж заможні. Це обумовлено тим, що для більшості громадян з невисокими статками єдиним джерелом доходу є зарплата. Як було сказано, більше половини доходів місцевих бюджетів формують офіційні трансферти, які включають дотації та субвенції, у тому числі субвенції з державного бюджету. Враховуючи, що з майже 12 тис. місцевих бюджетів України дотаційність 5,4 тис. становить 70%, а 0,5 тис. – перевищує 90%, особливо актуальним питанням стає одночасне проведення адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації (рис. 3).

Щодо новацій в частині доходів місцевих бюджетів, то вони отримають 5% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газо-

вого конденсату (Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» № 1793 від 20.12.2016). Відповідні положення відображені в статтях 64, 66 та 69 Бюджетного кодексу. Зарахування рентної плати до місцевих бюджетів здійснюватиметься у таких розмірах:

- 3% – до бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад
- 2% – до обласних бюджетів,
- 2% – до районного бюджету,
- 1% – до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів.

Зараховуватиметься 100% єдиного податку, що сплачується платниками четвертої групи (сільгоспвиробниками), тоді як у 2017 році до місцевих бюджетів зараховувалося 86% [5, с. 2].

До джерел доходів додано новий вид надходжень – від затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей. Порядок ліцензування визначатиметься постановою Уряду.

Протягом 2018 року місцеві бюджети будуть використовувати 4 млрд грн субвенції на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, отриманих наприкінці 2017 року.

З 2018 року в складі спеціального фонду державного бюджету створюється Державний дорожній фонд у розмірі 37 млрд. грн (згідно

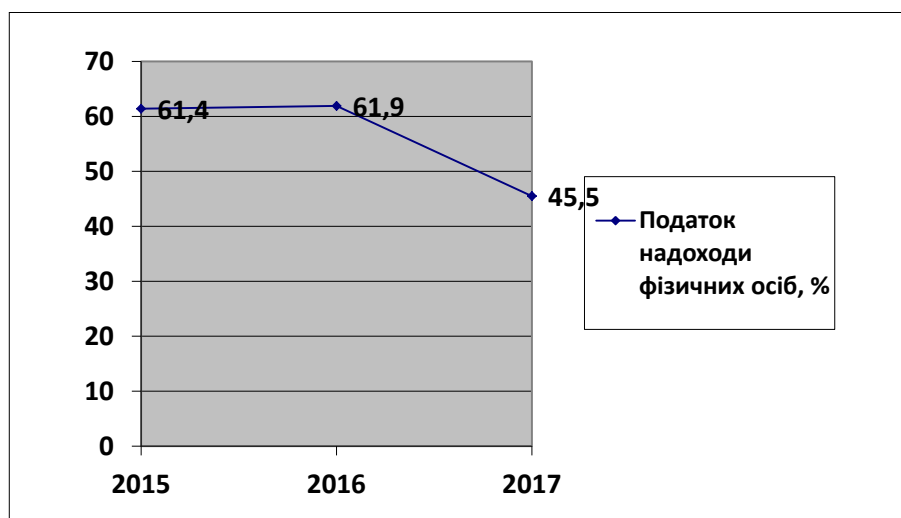


Рис. 2. Податок на доходи фізичних осіб в частці місцевих бюджетів, 2016-2018 рр.

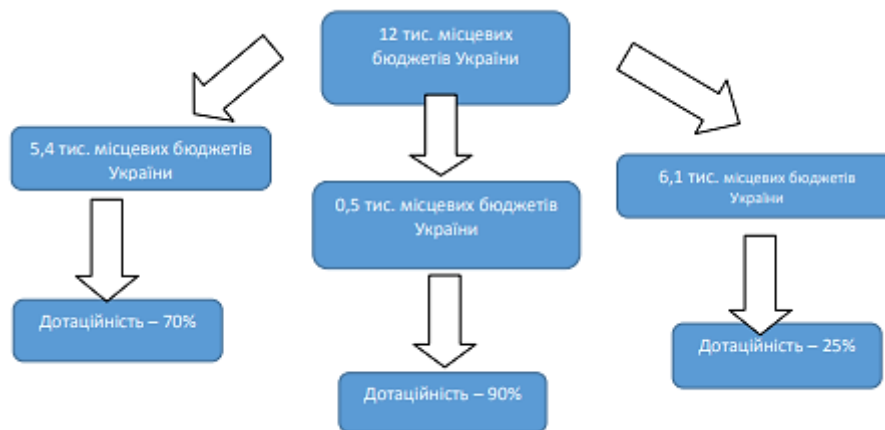


Рис. 3. Дотаційність місцевих бюджетів України, %

із Законами України «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» № 1762 та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» № 1763).

Враховуючи те, що починає проваджуватися медична реформа, то з 1 липня 2018 року видатки на надання первинної медичної допомоги будуть здійснюватися з державного бюджету за окремою програмою, про що зазначено у статті 30 Закону. Протягом I-го півріччя такі видатки будуть фінансуватися з місцевих бюджетів за рахунок медичної субвенції, яка складає 5,2 млрд. грн.

Дані про стан місцевих бюджетів свідчать про позитивну динаміку впровадження фінансової децентралізації, при цьому покращення фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад випереджає загальну динаміку місцевих бюджетів базового рівня. За 2016 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 146,6 млрд грн, що складає 116,3 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами [12, с. 160].

Приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року<sup>1</sup> склав 48,4 млрд. грн., або 49,3 %<sup>20</sup>. При цьому власні надходження бюджетів 159 ОТГ зросли більше ніж у 3 рази порівняно з 2015 роком (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн). Із розрахунку на 1 жителя, в середньому, власні доходи бюджетів ОТГ збільшилися на 1645 грн (з 700 грн до 2345 грн). Всього ресурси місцевих бюджетів 159 ОТГ (з трансфертами) зросли майже у 7 разів, порівняно з надходженнями 2015 року до

бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ, та склали 7,1 млрд грн.

Державна фінансова підтримка на розвиток та інфраструктурні об'єкти ОТГ у 2016 р склали: 1 млрд грн – субвенція на розвиток інфраструктури 159 ОТГ (1383 проекти); 131 млн грн з ДФРР (70 проектів); 49,7 млн грн субвенції на соціально-економічний розвиток (50 ОТГ)<sup>22</sup>. За даними Держказначейства, з одного мільярда гривень, виділених державою коштів субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ, 95 % цих коштів вони вклали у оновлення та будівництво доріг, будівель шкіл, дитячих садків, медичних закладів, у будівництво центрів надання адміністративних послуг, спортивних споруд, освітлення вулиць, придбання спеціалізованої техніки для комунальних потреб тощо. Все це – розвиток територій громад і створення якісніших умов життєдіяльності для кожного їх мешканця, підвищення якості послуг.

Результати виконання місцевих бюджетів за 4 місяці 2017 року підтверджують тенденції зростання надходжень до місцевих бюджетів. За січень-квітень до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 56,2 млрд грн, що складає 34,9 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-квітня 2016 р. склав 14,5 млрд грн, або 34,9%<sup>24</sup>. При цьому темпи росту доходів бюджетів ОТГ є вищими, ніж у цілому по місцевих бюджетах. Так, доходи загального фонду 366 бюджетів ОТГ у січні-квітні 2017 р. в порівняльних умовах зросли на 0,8 млрд грн, або 47,1 %. При цьому, по єдиному податку темп росту складає 63,0 %, по податку на доходи фізичних осіб – 52,8 %, акцизному податку з роздрібною торгівлі – 41,3 %. Такий стан виконання місце-

вих бюджетів дає можливість місцевим органам влади забезпечувати функціонування закладів бюджетної сфери та самостійно вирішувати питання розвитку громад [5, с. 2].

Крім підтримки, яка надається громадам через державну субвенцію та ДФРР, у них є можливість залучати на реалізацію інфраструктурних проектів кошти міжнародної фінансової допомоги. Проте отримання такої підтримки вимагає підготовки якісних проектів та активної позиції керівництва громад.

У 2016 р. стартувала нова програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). Реалізація програми DOBRE розрахована на період до 2021 року, загальна вартість програми – \$50 млн. На даний час вже відібрано 50 ОТГ, яким буде надано допомогу у створенні стратегічних планів їхнього розвитку, розробленні й реалізації проектів в сфері покращення надання послуг, місцевого економічного розвитку та інфраструктури [4, с. 1].

**Висновки з проведеного дослідження.** Наведені вище дані дозволяють констатувати доволі динамічний процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні, зроблені у 2017 р. суттєві кроки щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення створення та розвитку ОТГ. Водночас, існує низка невирішених проблем, як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для успішної подальшої реалізації реформи.

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання

децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню. Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи.

Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад необхідно:

- доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацювання перспективних планів та відповідальність обласних державних адміністрацій;
- законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;
- унормувати питання оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;
- опрацювати питання удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Наталенко Н.В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади – Київ, ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.
2. Ніколенко В.Ю., Свешніков С.М., Юрченко В.В., Крижановський В.І. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний. – Київ, 2016. – 41 с.
3. Пелехата О.В. Бюджет розвитку як інструмент сільської територіальної громади в реалізації бюджетної політики економічного зростання. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду в Україні. [зб. наук. пр.]. – Львів, 2013. – Вип. 6(104). – С. 357-361.
4. 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, ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.
5. Татарин Н.Б., В.В. Войтович. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – Ужгород, 2017. – Вип. 11. – С. 159-162.

6. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakih-regionah-naybilshpozytyvno-osiniuyut-reformu> (дата звернення: 16.05.2018).

7. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування : результати другої хвилі соціологічного опитування / Київський міжнародний інститут соціології URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitichnyi> (дата звернення: 16.05.2018).

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014> (дата звернення: 16.05.2018).

9. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>. (дата звернення: 16.05.2018).

10. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. N 275-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442> (дата звернення: 16.05.2018).

#### REFERENCES:

1. Natalenko N.V. (2016) *Finansy ta biudzheth obiednanoi hromady* [Finance and budget of the united community] – Kyiv, IKTs “Lehalnyi status”. – 72 p.

2. Nikolenko V.Iu., Sveshnikov S.M., Yurchenko V.V., Kryzhanovskiy V.I. (2016) *Mistsevi biudzhety yak chynnyk stabilnosti rozvytku rehioniv: navchalnyi* [Local budgets as a factor in the stability of regional development]. – Kyiv. – 41 p.

3. Pelekhata O.V. (2013) *Biudzheth rozvytku yak instrument silskoi terytorialnoi hromady v realizatsii biudzhethnoi polityky ekonomichnoho zrostannia. Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu v Ukraini* [Development budget as an instrument of the rural community in implementing the budget policy of economic growth. Social-economic problems of the modern period in Ukraine] – Lviv [zb. nauk. pr.]. – Vyp. 6(104). – pp. 357-361.

4. О. Кurylenko, В. Malyniak, V. Pysmennyi, V. Rusin. (2015) *Planuvannia ta upravlinnia finansovymy resursamy terytorialnoi hromady: navchalnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia / Asotsiatsiia mist Ukrainy* [Planning and management of financial resources of the territorial community: a manual for local self-government officials / Association of Ukrainian Cities]. – Kyiv, TOV “PIDPRYIEMSTVO “VI EN EI”. – 396 p.

5. Tataryn N.B., V.V. Voitovych. (2017) *Mistsevi biudzhety yak finansova baza mistsevoho samovriaduvannia. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo* [Local budgets as a financial base for local government. Scientific herald of Uzhgorod National University. Series: International Economic Relations and World Economy]. – Uzhhorod. – Vyp. 11. – pp. 159-162.

6. *Detsentralizatsiia na vlasnomu dosvidi: v yakykh rehionakh naibilsh pozytyvno otsiniuiut reformu?* URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakih-regionah-naybilshpozytyvno-osiniuyut-reformu> (data zvernennia: 16.05.2018).

7. *Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia : rezultaty druhoi khvyli sotsiolohichnoho opytuvannia / Kyivskiy mizhnarodnyi instytut sotsiolohii* URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitichnyi> (data zvernennia: 16.05.2018).

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014> (data zvernennia: 16.05.2018).

9. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>. (data zvernennia: 16.05.2018).

10. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. N 275-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442> (data zvernennia: 16.05.2018).